

**LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO COLOMBIANO
AGROPECUARIO -ICA- EN EL 2008**

ITALA RODRIGUEZ SUAREZ

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA
GOBIERNO Y POLITICA PÚBLICAS
BOGOTA, D.C.
2016**

ÍNDICE GENERAL

Introducción	4
--------------------	---

Capítulo I.

Corrientes sobre Reforma de la Administración Pública.....	10
1.1. Concepto sobre Gestión Pública.....	10
1.2. Teorías del Gerencialismo Clásico	12
1.2.1. Teoría del Taylorismo o Teoría de la Administración Científica.....	14
1.2.2. Teoría Clásica de la Administración.....	20
1.2.3. Teoría de la Organización Burocrática	27
1.3. Teoría de la Nueva Gestión Pública.....	30
1.3.1. Concepto de la Nueva Gestión Pública	43
1.3.2. Fundamentos y Características de la Nueva Gestión Pública -NGP-.....	51
1.4. La Nueva Gestión Pública y su aplicación en Colombia.....	68

Capítulo II

Generalidades del Instituto Colombiano Agropecuario -Ica-

2.1. Marco Constitucional y Legal.....	82
2.1.1. Constitución Nacional de 1886.....	82

2.1.2. Constitución Política de Colombia de 1991.....	90
2.2. Debilidades y fortalezas del ICA antes de la reforma del 2008.....	105

Capítulo III

Análisis del rediseño Institucional

3.1. Análisis General del Rediseño del Instituto Colombiano Agropecuario ICA.....	125
Conclusiones.....	161
Bibliografía.....	166
Anexos I. Reformas del Gobierno de Gaviria.....	171
Anexo II Normatividad y Directivas Presidenciales	173
Anexo III. CONPES.....	181
Anexo IV Entrevista a Exfuncionario del ICA.....	183
Anexo V. Entrevista funcionario del ICA.....	185
Anexo VI. Entrevista exfuncionaria del ICA.....	188

INTRODUCCIÓN

El Estado como promotor de desarrollo económico, social y cultural y garante de los derechos fundamentales y esenciales de los habitantes de un país, debe contar para el desarrollo, ejecución y cumplimiento de sus funciones con entidades fortalecidas y dotadas de los mejores instrumentos gerenciales, que le permitan lograr los fines propuestos en aras del bienestar general de la comunidad.

En este trabajo se va a realizar un estudio sobre la reforma a las entidades públicas a partir de la identificación de los postulados, característica o componentes de las distintas teorías o corrientes sobre gerencia pública y modernización del Estado, teoría que han transformado el modo de funcionamiento de las organizaciones y han generado un cambio cultural en el desarrollo de la gestión pública.

La hipótesis de esta tesis una vez descrito lo anterior, se basa en que los fundamentos o postulados de la Nueva Gestión Pública -NGP- como una de las teorías o corrientes sobre reorganización administrativa, fueron introducidos en la reforma estructural que el Gobierno Nacional efectuó al Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- en el 2008 y generaron un cambio cultural en la gestión administrativa de la entidad, produciendo mayor capacidad de servicio y mejor calidad en el desarrollo de sus funciones con el objeto de garantizar el cumplimiento de su misión y los fines establecidos.

El presente trabajo consta de tres capítulos que corresponden a cada uno de los objetivos específicos propuestos en la investigación, partiendo del objetivo general que hace referencia a demostrar que el nuevo rediseño institucional establecido en el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, solucionó parte de las debilidades institucionales que padecía el sistema sanitario y fitosanitario del país para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales y a su vez generó un cambio de cultura en el modo de funcionamiento de la entidad, a través de la introducción de componentes gerenciales.

Referente a los objetivos específicos estos están dirigidos a identificar los postulados de las distintas corrientes de organización y modernización del Estado, determinar los aspectos generales y las debilidades estructurales y operativas del ICA y evaluar el nuevo rediseño institucional a la luz de los postulados de la NGP.

Dado lo anterior, los capítulos que se presentan para desarrollar este documento son: i) Corrientes sobre Reforma de la Administración Pública; ii) Generalidades del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA; y iii) Análisis del Rediseño Institucional.

En el capítulo I, se inició con el concepto de gestión pública, para luego hacer un recorrido por las distintas corrientes o teorías sobre organización administrativa, las cuales una vez se han aplicado han mejorado la gestión administrativa de los gobiernos, se parte del concepto de gestión entiendo

que es el proceso que desarrollan las organizaciones que conforman la estructura del Estado a través de la cual se formulan y ejecutan las políticas públicas, se distribuyen los recursos económicos y se implementa el desarrollo de programas para que el Estado pueda cumplir con su fines propuestos.

Si bien es cierto, que existe un sin número de teorías sobre organización y modernización administrativa, este estudio se va centrar en primer lugar en las teorías del gerencialismo clásico, como la Teoría de la Administración Científica, la Teoría Clásica de la Administración y la Teoría del Sistema Burocrático, las cuales aportaron importantes elementos, directrices y mecanismos de modernización organizacional para cambiar el desempeño empresarial e industrial, con el fin de garantizar la efectividad de los principios de eficiencia, eficacia y economía; directrices que fueron creadas y aplicadas, tanto para las empresas privadas como para las organizaciones del sector público.

Después de conocer el origen, los postulados y las críticas de algunos doctrinantes a las teorías del gerencialismo clásico, se selecciona para incluir en segundo lugar la Teoría de la Nueva Gestión Pública-NGP- al encontrar que muchos de sus postulados están directamente relacionados con los postulados de las teorías clásicas antes mencionadas y que han sido adaptados a los esquemas colombianos.

Ahora bien, se inicia el estudio de la Nueva Gestión Pública -NGP- con un amplio antecedente sobre el origen de esta corriente, sus fundamentos, características, postulados, debilidades, efectos de la aplicación en algunos países como el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia e incidencia de los organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-; el Banco Mundial-BM y el Fondo Monetarios Internacional -FMI- En este documento, no se incluye el tema de la NGP y la Gobernanza, debido a que este término hace referencia, como lo señala (Aguilar, 2006) a una nueva forma de gobernar, más abierta, participativa y colaborativa entre el Estado, la sociedad y los actores privados, y la de un nuevo conjunto de mecanismos de política/gestión, como son las redes y las asociaciones público-privadas, y el análisis que se realiza es de carácter interno organizacional.

Después de hacer un amplio recorrido por la NGP, se procede a realizar una mira al interior de Colombia, a partir de una revisión de las gestiones realizadas por los Gobiernos de los Presidentes Cesar Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango, Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos, quienes introducen en sus administraciones los postulados gerenciales de la Nueva Gestión Pública -NGP- y permiten al Estado ir evolucionando en la prestación de sus servicios de acuerdo a las necesidades de los usuarios y las nuevas tendencias de modernización de la gestión del sector público.

En el capítulo II, se realiza un recuento histórico-normativo sobre la creación, naturaleza, objeto, patrimonio y funciones del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- antes y después de la

Constitución Política de 1991, y luego, se efectúa un análisis sobre los aspectos generales, las debilidades y fortalezas de la entidad antes de la reforma del 2008, teniendo en cuenta las siguientes áreas: directivo, personal, presupuesto, regulación, comunicación y el sistema de gestión de la calidad y control interno.

Lo anterior, para conocer realmente el estado en que se encontraba el ICA y la necesidad de cambio estructural en diferentes áreas como la misional y administrativa, debido a que existía conflicto en el desarrollo de algunas funciones, desarticulación institucional y falta de cobertura para ejercer las funciones de vigilancia y control sanitario, entre otras.

En el capítulo III, se realiza un análisis de manera integral de la aplicación de los postulados de la Teoría de la Nueva Gestión Pública -NGP-, en la nueva estructura organización del Ica, dentro de los cuales se encuentra los siguientes temas: la descentralización de los poderes de gestión, la desregulación, la rendición de cuentas y el sistema de gestión de calidad, entre otros.

Finalmente, es importante señalar que la metodología empleada en este trabajo de tesis, contiene un análisis de carácter cualitativo y se tuvo en cuenta para ello el registro de toda la literatura referenciada que sirvió para conocer y profundizar sobre los contenidos de las teorías de la organización administrativa y cuáles fueron los efectos y consecuencias en los países que aplicaron sus postulados.

Igualmente, sirvió de fuente la información contenida en la normatividad que regula la entidad y otra de carácter nacional que es aplicable al Instituto, también, los documentos de política pública de sanidad, los documentos internos del Instituto Colombiano Agropecuario ICA, los informes de rendición de cuentas, el plan estratégico y las entrevistas realizadas a funcionarios y exfuncionarios del ICA, estos documentos permitieron tener un contexto histórico-evolutivo más amplio tanto de las teorías sobre organización de la administración, como sobre la evolución organizacional del Instituto, elementos que sirvieron para entender que con el nuevo rediseño institucional, el ICA logró iniciar un proceso hacia el gerencialismo administrativo a partir de la inclusión de los postulados de la Nueva Gestión Pública -NGP- en el 2008.

Capítulo I

Corrientes sobre Reformas de la Administración Pública

1.1. Concepto sobre gestión pública

Para iniciar este estudio se considera conveniente partir del concepto de Gestión Pública, el cual ha sido profundamente analizado por distintos académicos de la administración pública a través de varias décadas.

La expresión Gestión se asimila a la expresión administración y su origen proviene de la palabra latina *gestio-onem*, por lo que el gestor es un procesador, un hacedor de acciones como afirma Baca, Bowser, Castañeda, Cisneros y Pérez (2000). La voz gestión pública se encuentra precedida de otros conceptos que le dan su origen: el *public management* y la gerencia pública. Incluso, para algunos estudiosos se puede usar indistintamente la palabra Gerencia Pública y Gestión Pública, se ha llegado al extremo de quienes sostienen que es más deseable el uso del término gerencia, debido a que es más flexible y ágil que el de administración. (Sánchez, 2002a)

Otros, como Plasencia (1994) citado por Romero (2012) definen la gestión pública como el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección

administrativa del Estado en términos sociales. Esta definición apunta al compromiso que tienen los funcionarios públicos para mejorar la racionalidad, lo cual implica el buen aprovechamiento de los recursos materiales, financieros y humanos. La racionalidad técnica adquiere su valor cuando los empleados públicos son capaces y eficientes para la realización de sus tareas; la racionalidad técnica se define por la eficiencia con que se organizan, programan, distribuyen y evalúan los recursos que el Estado tiene para cumplir su misión.

Otros indican que la gestión pública se consideró, en general, como un proceso a través del cual se formulaban las políticas públicas, se distribuían los recursos y se implementaban programas. (Barzelay, 2003a)

De otro lado, en su informe de 1992 titulado “Governance and Development”, el Banco Mundial formuló su definición de gestión pública como “la forma en que se ejerce el poder en cada país para la gestión de los recursos sociales para el desarrollo”. La esencia de la gestión pública adecuada se cifraba en una política pública predecible, abierta y bien fundamentada, unida a una burocracia guiada por la ética profesional y a un poder ejecutivo que responda de sus actos. (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 1999)

En este orden de ideas, se puede concluir que, de acuerdo a lo mencionado sobre los conceptos de gestión pública o también conocida como gerencia pública, esta es entendida como la aplicación

de todos los instrumentos, elementos o técnicas administrativas, que dispone el Estado para cumplir los fines establecidos a nivel constitucional y/o legal.

Todos los instrumentos empleados por los gobiernos que permiten mejorar la administración pública, se han tomado de las distintas teorías sobre organización administrativa que se han desarrollado a través de los años, dentro de las cuales encontramos las teorías del Gerencialismo Clásico como el Taylorismo, la Teoría Clásica de la Administración y la organización burocrática.

Así mismo, existe una amplia variedad de enfoques o teorías sobre las que se construye el Nuevo Institucionalismo, Hood (*op. cit.*, pp. 5-6) destaca su formación a partir de las ideas de la Teoría de la Elección Pública, la Teoría de los Costos de Transacción y la Teoría de la Agencia, doctrinas que persiguen reformas administrativas mediante ideas como la competencia, la elección, la transparencia y el control, las mencionadas teorías se consideran pilares de la Nueva Gestión Pública-NGP-.

Otros como Sánchez (2002b) considera que las fuentes teóricas de la Nueva Gestión Pública se encuentran en la escuela de la elección pública (public choice) y en el gerencialismo clásico.

1.2. Teorías del Gerencialismo Clásico

A finales de la segunda guerra mundial se comenzó un proceso de reforma o cambios gubernamentales en muchos países del mundo, debido a la difícil crisis en que se encontraban los

Estados, especialmente por la escases de los recursos y la necesidad de cubrir los requerimientos de la población.

Así, lo señalan Del Castillo y Mena (2011a) al indicar que durante los años 50 y 60 del siglo XX la economía mundial creció aceleradamente motivada, entre otros factores, por el impacto de las teorías keynesianas en el funcionamiento del Estado capitalista que recomendaba una intervención más directa de éste en la actividad económica, a la vez que se convertía en el principal factor de estímulo para el desarrollo de la empresa privada ("intervencionismo estatal" o "doctrina estado-céntrica"). Las ideas del liberalismo keynesiano contribuyeron al aumento de las dimensiones del aparato del Estado y especialmente al surgimiento de un importante sector público encargado de asumir las nuevas tareas propias del llamado "Estado de bienestar" y favorecieron la introducción en las organizaciones de técnicas gerenciales complejas. Estas técnicas, conocidas como "gerencialismo clásico", se basaban en las ideas de F. W. Taylor y pudieron ser aplicadas en las organizaciones de estos años por las similitudes entre el modelo de organización burocrático y el taylorismo.

Ahora bien, los pilares y principales fundamentos del gerencialismo clásico se encuentran desarrollados por Federick Taylor¹ y por Henri Fayol,² por lo cual se considera conveniente hacer

¹ Ingeniero mecánico y economista estadounidense, promotor de la organización científica del trabajo y es considerado el padre de la Administración Científica. Recuperado https://es.wikipedia.org/wiki/Frederick_Winslow_Taylor

² Ingeniero y teórico de la administración de empresas. Henry Fayol es sobre todo conocido por sus aportaciones en el terreno del pensamiento administrativo. Expuso sus ideas en la obra *Administración industrial y general*, publicada en Francia en 1916. Tras las aportaciones realizadas por Frederick Taylor en el terreno de la organización científica del trabajo, Fayol, utilizando una metodología positivista, consistente en observar los hechos, realizar experiencias y extraer reglas, desarrolló todo un modelo administrativo de gran rigor para su época. En otra obra suya, *La incapacidad industrial del estado* (1921), hizo una defensa de los postulados de la libre empresa frente a la intervención del Estado en la vida económica. Recuperado. www.biografiasyvidas.com/biografia/f/fayol.htm

referencia a cada una de las teorías desarrolladas y aplicada por estos doctrinantes que en principio sirvieron para solucionar los problemas de las empresas del sector privado, y luego, se hicieron extensivas a las administraciones públicas.

1.2.1. Teoría del Taylorismo o Teoría de la Administración Científica

El principal exponente de esta corriente fue el Ingeniero Federick Winslow Taylor, fundador del modelo de diseño conocido como “administración científica” o “organización científica del trabajo” -OCT-, la cual surgió a finales del siglo antepasado en los Estados Unidos con la implementación de nuevos métodos y procedimientos en las empresas y fabricas privadas para generar una mayor organización, productividad industrial y a su vez mayor prosperidad.

El objeto principal de esta teoría es la prosperidad y debe ser entendida como lo señala Dávila (2004a) al manifestar que el objeto principal de la misma, es :

“...asegurar la máxima prosperidad para el patrón, junto con la máxima prosperidad para cada uno de los empleados.

Las palabras “máxima prosperidad” están empleadas en su sentido más amplio, para dar entender no solo grandes dividendos para la compañía o el propietario, sino también el desarrollo de todas las ramas del negocio hasta su estado más elevado de

excelencia, de manera que la prosperidad pueda ser general y permanente”. (Taylor, 1961:19)

Teniendo en cuenta lo anterior, para lograr la prosperidad es necesario solucionar algunos problemas que eran comunes en las empresa, especialmente el bajo rendimiento de los trabajadores en el desempeño de las labores asignadas, pues estimaba que “el bajo rendimiento en el trabajo; afecta directa y poderosamente a los salarios, a la prosperidad , a la vida de casi todos los trabajadores y, en la misma medida a la prosperidad de todos los establecimientos industriales de la nación”. (Taylor, 1979)

Con objeto de obtener prosperidad, productividad y lograr la eficiencia empresarial, esta teoría estableció una serie de principios o reglas que deberían adoptarse por parte de las gerencias de las compañías, para ser implementadas en el desarrollo y ejecución de las tareas ordinarias de producción, dándole así una mayor organización al trabajo.

Los principios de esta teoría para racionalizar la producción empresarial, son los siguientes, como lo indica Dessler (1942a), así:

1. La observación y el análisis mediante estudios de tiempo para fijar la tasa óptima de producción. En otros términos, desarrollar una ciencia para la tarea de cada hombre – un modo óptimo.
2. Seleccionar científicamente al mejor hombre para cada tarea y adiestrarlo en los procedimientos que debe seguir.

3. Cooperar con el obrero para asegurarse que el trabajo se hace como se ha descrito. Esto significa fijar un sistema diferencial para pagar el trabajo a destajo, y pagar al obrero sobre la base de un incentivo y no según el empleo.

4. Dividir el trabajo entre gerentes y trabajadores de manera que, a los gerentes, y no a los trabajadores individuales, se les signe la responsabilidad de planear y preparar el trabajo.

Igualmente, como lo señala Jáuregui (2001) Taylor estableció una serie de mecanismos administrativo que deben estar integrados a la aplicación de los principios antes señalados, los cuales son:

1. Estudio de tiempos y movimientos
2. Supervisión funcional
3. Sistemas o departamentos de producción
4. Principio de la excepción
5. Tarjetas de inscripción
6. Uso de la regla de cálculo
7. Estandarización de las tarjetas de instrucción
8. Bonificación de las tarjetas de instrucción
9. Estudio de las rutas de producción
10. Sistema de clasificación de la producción
11. Costo de la producción.

Referente a estos mecanismos, es conveniente tener presente como lo cita Dávila (2004b) que Taylor recalca que no debe confundirse la “Filosofía” de la “Administración Científica” (que está contenida en sus cuatro principios) con los mecanismos de la misma.

De todos los postulados de esta teoría, se considera que el más importante es el relacionado con la racionalización del trabajo, el cual buscaba un mejoramiento de la eficiencia empresarial, mediante la aplicación de los principios y mecanismos administrativos antes mencionados, que le permite a las empresas tener un contexto organizacional total distinto al que estaban empleando, por eso la necesidad de regular las tareas a través de la planeación y selección de trabajadores de acuerdo a su capacidad para que puedan desempeñar un mejor trabajo conforme a sus competencias.

Con la decisión de adaptar el funcionamiento empresarial bajo estos principios y mecanismos que están llenos de una gran filosofía gerencial, se llegó a la conclusión que se puede cambiar la forma de ejecución de las actividades internas de las compañías para una mejor gestión, pues el trabajador desarrollará su labor de una manera más eficiente aplicando los procesos y procedimientos establecidos y estará más motivado para ello debido a la constante capacitación y entrenamiento laboral que se le brinda para la actividad que debe desempeñar, situación que se reflejará en un mejor servicio a los clientes, logrando así la satisfacción de los mismos y mejores resultados para la compañía.

De lo expuesto, se demuestra como lo indica Chiavenato, (2006) que la preocupación básica de la Administración Científica era aumentar la productividad de la empresa, mediante el aumento de

la eficiencia en el nivel operacional, esto es, en el nivel de los operarios. De allí el énfasis en el análisis y en la división del trabajo operario, toda vez que las tareas del cargo y el ocupante constituyen la unidad fundamental de la organización. En este sentido, el enfoque de la administración científica es un enfoque de abajo hacia arriba (del operario hacia el supervisor y gerente) y de las partes (operarios y sus cargos) para el todo (organización empresarial).

Sobre la base de las consideraciones anterior, el modelo de rediseño industrial que planteó Taylor revolucionó la forma de hacer la cosas y desarrollar las actividades empresariales en busca del aumento de la productividad empresarial.

La mencionada teoría fue objeto de fuerte críticas, entre ellas porque no se le dio un valor al trabajador en su condición de ser humano, sino como lo señalan Del Castillo y Mena (2011b) se consideró “un apéndice de la máquina”.

Por otro lado, los sindicatos de trabajadores de la época que eran muy comunes en las empresas, consideraban que con la introducción de todos esos métodos para mejorar la producción y combatir supuestamente el bajo rendimiento de los empleados, lo que realmente se quería era reducir la planta de personal y generar despidos masivos. Sin embargo, estos sindicatos realmente desconocían el objetivo principal del Taylorismo que como lo señala el profesor Dávila (2004c) era “asegurar la máxima prosperidad para el patrón, junto con la máxima prosperidad para cada uno de los empleados”, que se traduce en buscar la máxima productividad, Taylor utiliza indiscriminadamente las expresiones “máxima eficiencia” y “máximo rendimiento”. En términos globales, maximizar la productividad significa para Taylor realizar “el trabajo del establecimiento”

con el gasto mínimo de: esfuerzo humano, recursos naturales y costo mínimo de capital en forma de máquinas, edificios, etc” (*cfr.* Taylor, 1961:21). Si bien Taylor no ofrece una definición explícita de productividad, de hecho, su noción misma es la hoy convencionalmente aceptada de relación entre volumen de producción (cantidad de bienes o servicios producidos) y los recursos (o insumos) utilizados para ellos.

Además, esta teoría presenta otras críticas dentro de las cuales se resaltan las formuladas por: i) Harry Braverman³ que consideró que Taylor no se preocupó por la tecnología y el desarrollo tecnológico, sino por la producción desde la perspectiva de la organización y el control del proceso de trabajo, y ii) Nicos Mouzelis⁴ quien destaca que Taylor no estaba preocupado por los problemas organizacionales de la distribución de poder en la sociedad, sino por el problema de la eficiencia. (Dávila, 2004d)

A pesar de las críticas a esta teoría, es acertado mencionar que los principios y mecanismos contenidos en la Teoría de la Administración Científica fueron fuente de organización, desarrollo y productividad, que permitieron a las empresas actuar bajo instrumentos de planeación, coordinación y especialización en la producción industrial, lo cual generó importantes cambios a

³ Harry Braverman nació en 1920 y murió en 1976. Fue un obrero metalúrgico, editor y escritor norteamericano, además de codirigente de Socialist Unión (Sindicato Socialista). Ocupó su trayectoria intelectual en el estudio del trabajo, tanto a nivel subjetivo como a nivel macro-estructural, aunque dada su cercanía al marxismo predominó lo económico en su estudio de lo social. Con todo, Braverman es sin duda uno de los autores más importantes del siglo XX, y sus análisis sobre el trabajo moderno son, junto a los de Simone Weil, los mejores hasta la fecha. Recuperado.ww.biografiasyvidas.com/biografia/Braerman.

⁴ Nicos Mouzelis (nacido en Atenas, 1939) es profesor emérito de Sociología de la London School of Economics. Ha publicado extensamente en los campos de la sociología histórica, sociología de las organizaciones, sociología del desarrollo y la teoría social (su último libro es moderno y postmoderno teorización social. Reducir la Brecha Cambridge: Cambridge University Press, 2008). Recuperado.ww.biografiasyvidas.com/biografia/Mouzelis.

nivel industrial, y que debido a sus buenos resultados fueron replicados en la administración pública.

Finalmente, vale la pena indicar que la Teoría del Taylorismo en Colombia se empezó a utilizar en la década de los años 50, cuando se empezaron a ver cambios organizativos profundos en empresas como Tejicondor, Coltejer, Icollantas, Colmotores, Corona y Bavaria, entre otras; las cuales vieron aumentados sus ingresos, gracias a los postulados tayloristas y a su implementación. Inicialmente importaron ese conocimiento a través de expertos norteamericanos y después mediante el entrenamiento de sus ingenieros en el exterior, quienes regresaron a replicar lo aprendido en sus empresas, forjando las primeras escuelas de pensamiento taylorista en Colombia. (Gil, 2011)

Por otro lado, se destaca su aplicación en la administración pública como lo reseña el profesor Dávila (2004e) al expresar que las bondades de la “administración científica” se promovieron para diversas actividades: hasta 1915 se sugería su aplicación en la administración de los municipios y departamentos.

1.2.2. Teoría Clásica de la Administración

La Teoría Clásica de la Administración nace en Francia y su principal exponente es el ingeniero de minas Henry Fayol, quien expuso su teoría en su famoso libro “Administration industrielle et générale” publicado en París en 1916, este desarrolló un nuevo modelo de administración, como

lo indica Chiavenato (2006a) partiendo de un enfoque más global y universal de la estructura organizacional de las empresas, incluyendo elementos y principios generales de la administración, con el objeto de aumentar la eficiencia en la gestión.

Dávila (2004f) expresa que Fayol comenzó su enfoque teniendo como referencia la empresa hullera, luego la empresa industrial; y después hizo extensión de su enfoque a la empresa estatal, a la administración pública, y consideró que dentro de las operaciones de las empresas existen seis áreas, que son:

1. Operaciones técnicas que se refieren fundamentalmente a las actividades de producción y fabricación.
2. Operaciones comerciales
3. Operaciones financieras
4. Operaciones de contabilidad
5. Las relacionada con seguridad, o sea las que tienen que ver con la protección de los bienes de las empresas y de las personas.
6. Conjunto de operaciones que él llama operaciones administrativas.

Se considera entonces, que para que las empresas o entidades del Estado tengan un buen funcionamiento interno en cada una de sus áreas y que se vea reflejado es su gestión, debe partir de la aplicación de las directrices señaladas en el área de operaciones administrativas.

Igualmente, consideró que el proceso administrativo tiene cinco elementos que son:

1) Previsión, también conocida como la planeación o también llamada como “programa de acción” que debe contener unas características especiales como “unidad, continuidad, flexibilidad y precisión”.

2) Organización. Fayol considera que “organizar una empresa es proveerla de todo lo que es útil para su funcionamiento: materias, herramientas, capital y persona.” (Fayol, 1961). Igualmente, considera que estos componentes pueden dividirse en el “organismo material” y el “organismo social”, siendo este último el objeto de atención, pues se refiere a la estructura organizacional, los niveles jerárquicos y las diferentes capacidades.

3) Dirección, hace referencia al “arte de dirigir” que se basa tanto en cualidades personales como de conocimiento de los principios generales de administración.

4) Coordinación, la define como “en suma dar a las cosas y a los hechos las proporciones que convienen, adaptar los medios al objeto”.

5) Control, “consiste en comprobar si todo ocurre conforme al programa adoptado, a las órdenes dadas y a los principios admitidos. Tiene por objeto señalar las faltas y los errores a fin de que se pueda reparar y evitar su repetición”.

Ahora bien, estos cinco elementos deben estar integrados a la aplicación de los principios rectores y universales que deben adoptar las administraciones públicas y privadas, para mejorar su gestión a través de mayor capacidad de producción y calidad en el servicio, pues estos postulados son fundamentales porque orientan el quehacer administrativo de una forma más armónica.

Esos principios se enuncian a continuación y se encuentran señalados por Dessler (1942b), así:

1. División del trabajo: debe haber una especialización del trabajo en forma tal que las distintas personas lleven a cabo actividades diferentes.
2. Autoridad y responsabilidad: debe ser conmensurable con la autoridad.
3. Disciplina.
4. Unidad de mando: un empleado debe recibir órdenes de un solo superior.
5. Unidad de dirección: debe haber una sola persona encargada de un grupo de actividades que tienen el mismo objetivo.
6. Subordinación de interés individual al interés general.
7. Remuneración del personal: que sea justo y recompense el esfuerzo bien dirigido, pero no produzca pagos excesivos.
8. Centralización: debe existir un equilibrio entre centralización y descentralización, y éste depende de las capacidades de los respectivos gerentes.
9. Cadena escalar: de autoridad y comunicación.
10. Orden: material y social donde cada quien y cada que se encuentre en el lugar designado.

11. Equidad.
12. Estabilidad de los empleos.
13. Iniciativa: en todos los niveles de la organización.
14. Espíritu de equipo: se deben mantener buenas relaciones personales.

Estos principios tienen un carácter universal y son adaptables a las circunstancias de cada organización, por ende, se considera que son aplicables al sector público y privado, por eso fue que Fayol (1987) concluyó "No hay doctrina administrativa para la industria y una doctrina administrativa para el Estado; no más que una sola doctrina administrativa. Los principios y las reglas que valen para la industria valen para el Estado y recíprocamente."

Ahora bien, referente a la aplicación de estos principios administrativos y su implementación, es de trascendental importancia citar la agrupación de los principios de acuerdo a diferentes criterios, como lo propone Dávila (2004g), así:

1. Los "principios" que giran alrededor del poder y las relaciones de poder dentro de la administración:
 - Autoridad y responsabilidad
 - Disciplina
 - Unidad de mando
 - Unidad de dirección

- Centralización
 - Cadena escalar o jerarquía
 - orden
2. Los “principios” relacionados con las características deseadas en los agentes del cuerpo social:
- Subordinación de los intereses particulares al interés general
 - Equidad
 - Estabilidad del personal
 - Iniciativa del personal
 - Unión del personal
3. Los “principios” estructurales alrededor del trabajo y su remuneración:
- División del trabajo
 - Remuneración

Tiene gran sentido e importancia esta agrupación de principios, pues las empresas como las entidades públicas tienen diferentes áreas de manejo con distintas funciones y responsabilidades para garantizar el funcionamiento integral de las mismas, por ende, los principios que se aplican a cada una deben ser de acuerdo a la actividad que desarrolla y por eso la necesidad de agrupar los principios y no dejarlos generalizados para todas las dependencias o áreas del organismo.

Al igual que con la Teoría del Taylorismo, la teoría de Fayol recibió varias críticas dentro de las cuales destacamos las formuladas por: i) Douglas McGregor⁵ que considera que el Liderazgo se concibe dentro del Fayolismo en términos de las características de jefe o líder, pero considera que esta es una visión incompleta al no considerar que el liderazgo es una relación compleja entre el líder, los subordinados, las características de la organización y el trabajo particular de que se trate y el medio social, económico y político; y ii) Bernardo Kliksberg⁶ quien hace una crítica a los principios en el sentido que algunos se consideran más como deseos que normas para la acción y otros son más verdades elementales de sentido común. (Dávila, 2004h)

En este orden de ideas, se considera que el estudio de Fayol parte de un enfoque sistémico, global y universal de la empresa, lo que indica una apreciación distinta de la organización y la forma de desarrollar su objeto social, desplazando con esto la visión analítica y concreta de Taylor sobre la organización empresarial. (Sánchez, 2002c)

Cabe anotar, que estas corrientes del gerencialismo clásico con sus métodos de organización empresarial y con la implementación de una variedad de principios e instrumentos revolucionaron el quehacer de las empresas en aras de mejorar la producción e impulsar un desarrollo empresarial

⁵ Douglas McGregor (Detroit, 1906 - 1964) fue un economista de Estados Unidos. Fue profesor en la Escuela de Gestión Sloan del MIT de Administración y presidente del Antioch College desde 1948 hasta 1954. Enseñó también en el Instituto Indio de Gestión de Calcuta. Su libro *El lado Humano de las organizaciones*, escrito en 1960, tuvo una profunda influencia sobre las prácticas de la educación. Recuperado: <http://douglas-mcgregor.blogspot.com.co/>

⁶ Bernardo Kliksberg (Buenos Aires, 25 de junio de 1940) es un economista, sociólogo, contador público, profesor, escritor, consultor y asesor argentino. Pensador reconocido sobre temas económicos, sociales, y organizacionales. Autor de 63 libros difundidos internacionalmente. Recuperado <http://www.bernardokliksberg.com/>

con mayor eficiencia, situación que tuvo impacto positivo en el sector público, pues sus instituciones no son ajenas a la aplicación de estos principios que buscan en algunos casos finalidades similares a las empresariales, como mejorar la calidad en la gestión, en el servicio con el objeto de obtener mejores resultados, que para unos son de carácter económico y para otros el bienestar de la comunidad.

Finalmente, resulta oportuno señalar que la última corriente que compone el enfoque clásico de la organización administrativa sobre la cual se hace una simple referencia, es la teoría de la organización burocrática.

1.2.3. Teoría de la Organización Burocrática

Esta teoría ha sido expuesta y desarrollado por Max Weber⁷, el cual como lo afirman Araya y Cerpa (2009), consideran que la burocracia es la forma de organización humana que se basa en la racionalidad y en la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia en la búsqueda de esos objetivos. De este modo, partiendo de la idea de autoridad racional-legal y de su conceptualización de la burocracia, Max Weber delimitó como principales características de los sistemas burocráticos modernos las siguientes: (i) carácter legal de las normas y reglamentos, (ii) carácter formal de las comunicaciones, (iii) carácter racional y

⁷ Max Weber, máximo exponente de la teoría burocrática, Sociólogo alemán que opuso al determinismo económico marxista una visión más compleja de la historia y la evolución social. Para Weber, las estructuras económicas y la lucha de clases tienen menos importancia que otros factores de naturaleza cultural, como la mentalidad religiosa o filosófica o incluso la ética imperante; así, en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (1905), obra clásica de la por entonces naciente sociología, vio en la espiritualidad protestante el caldo de cultivo que favorecería el desarrollo del capitalismo en el norte de Europa. Recuperado: http://www.biografiasyvidas.com/biografia/w/weber_max.htm

división del trabajo, (iv) impersonalidad en las relaciones, (v) jerarquía de autoridad, (vi) rutinas y procedimientos estandarizados, (vii) competencia técnica y meritocrática, (viii) especialización de la administración, independientemente de los propietarios, (ix) profesionalización de los participantes y (x) completa previsión del funcionamiento.

Así las cosas, como lo señala Dávila (2004i) la burocracia es el tipo de organización para el manejo de los asuntos privados y del Estado en la sociedad capitalista y en occidente.

Esta teoría tuvo algunas críticas dentro de la cual se señala la presentada por Warren Bennis⁸ en Dávila (2004j) quien en uno de sus libros dedica dos capítulos a la crítica del modelo burocrático. Considera que la burocracia, como sistema de organización, es cada vez menos efectiva y no se ajusta a las realidades contemporáneas frente a las cuales están emergiendo nuevas formas de organización. Dentro de sus críticas al sistema trae las siguientes: i) Desarrolla el conformismo, y el “pensamiento de grupo”; ii) No tiene en cuenta los problemas emergentes, ni anticipado, ni tampoco la organización informal; iii) los sistemas de control y autoridad son obsoletos; iv) no dispone de procesos jurídicos adecuados; y v) a causa de las decisiones jerárquicas, las comunicaciones como las ideas innovadoras se distorsionan.

⁸ Profesor, experto en liderazgo y administración de negocios estadounidense. Es uno de los principales expertos mundiales en liderazgo. Es presidente fundador del Instituto de Liderazgo de la Escuela de Negocios Marshall de la Universidad del Sur de California y profesor distinguido en Administración de Negocios en esa universidad. Es también investigador distinguido en Thomas S. Murphy y académico invitado en el Centro para el Liderazgo Público de la Escuela de Negocios de Harvard. Nació el 8 de marzo de 1925 en la Ciudad de Nueva York, E.U.A. Recuperado: <http://warrenbennisfin.blogspot.com.co/2009/03/biografia.html>

Por otro lado, Charles Perrow⁹ citado por Dávila (2004) coincide con la Teoría de Weber de la burocracia en que esta es la forma más eficiente, rápida y precisa de la organización. De su posición se destaca la crítica a dos elementos que son los criterios universales y las reglas.

Igualmente, indica que la burocracia se rige por criterios universales en vez de criterios particularistas, en cuanto al reclutamiento, la selección y la promoción de los miembros de la organización. El particularismo lleva a que a estos se escojan de acuerdo con las consideraciones irrelevantes para el trabajo, como son las preferencias familiares, las amistades y las preferencias honoríficas, lo que conlleva al favoritismo y la corrupción. En contraste, los criterios universales están basados únicamente en las competencias y en las habilidades de los individuos, sin embargo, esto trae consigo un problema de estancamiento de los funcionarios y parálisis de las organizaciones que cambian y requieren personal con más destrezas, conocimientos y habilidades. También sienta unas críticas sobre las reglas escritas en una organización, no cambian al ritmo de las organizaciones, entonces en muchos casos son reglas inadecuadas para la época.

La mala implementación de los postulados del sistema burocrático dentro de las administraciones públicas, ha llevado a los Estados a situaciones de ineficiencia, crisis fiscales, mala gestión social y

⁹ Charles Perrow (Universidad de doctorado de California, Berkeley, 1960) es vicepresidente de la Sociedad Sociológica del Este; Fellow del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias conductuales (1981-2, 1999); Miembro de la Academia Americana para el Avance de la Ciencia; Académico Residente, Russell Sage Fundación, 1990-1991; Fellow, Shelly Cullom Davis Centro de Estudios Históricos, 1995-1996; Universidad de Princeton; Visitante, Instituto de Estudios Avanzados, 1995-1996, Princeton NJ; ex miembro de la Comisión de Factores Humanos, Academia Nacional de Ciencias, del Panel de Sociología de la Fundación Nacional de Ciencias, y de los consejos editoriales de varias revistas. Un teórico de la organización, autor de seis libros, incluyendo: El ataque de los radicales de Negocios (1972), Análisis de las Organizaciones: Una Sociológica Vista (1970), Organizaciones Complejas: un ensayo crítico (1972; 3ª ed., 1986), ganador de premios accidentes normales: Vivir con tecnologías de alto riesgo (1984, revisada, 1999), premio la ganadora de Desastres SIDA: el fracaso de las organizaciones en Nueva York y de la Nación (1990) con Mauro Guillén, ganador de premios Organizador América: riqueza, el poder, y los orígenes del capitalismo americano (2002) y más de 50 artículos. Sus áreas de interés incluyen el desarrollo de la burocracia en el siglo 19; los movimientos radicales de la década de 1960; teorías marxistas de la industrialización y de las crisis contemporáneas; accidentes en los sistemas de alto riesgo tales como plantas nucleares, transporte aéreo, la investigación del ADN y plantas químicas; protección de la infraestructura crítica de la nación; las perspectivas de las organizaciones de trabajo democráticas; y los orígenes del capitalismo EE.UU. Recuperado: <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/w/perrow-charles.htm>

malestar en la comunidad en general, debido al continuo incumplimiento de los fines esenciales del Estado y en especial a la falta de atención en los servicios sociales de salud y educación.

La anterior situación demuestra un Estado ineficiente e incapaz de atender con calidad la demanda de los ciudadanos -clientes en el gran Estado Social del siglo XX haciendo necesaria su sustitución por una administración pública gerencial. (Bresser, 1998a)

De lo expuesto, se concluye que todos estos sistemas de administración tienen fortalezas, pero a su vez debilidades que no permitieron lograr la permanencia del Estado ideal, generando un alto grado de deficiencia en la gestión administración pública y dejando al Estado sin los instrumentos necesarios para continuar desarrollando su labor.

Dado lo anterior, el Estado se vio en la necesidad de buscar nuevas fuentes para reconstruir las organizaciones inyectando nuevos instrumentos para una mejor gerencia pública, de ahí surge la Nueva Gerencia Pública-NGP- como una gran posibilidad de cambio y de oxigenación a la difícil crisis fiscal de las administraciones públicas tradicionales, como se expone en el siguiente numeral de este texto.

1.3. Teoría la Nueva Gestión Pública –NGP-

La Nueva Gestión Pública -NGP- o también conocida como la New Public Management NPM y descrita como una forma de “reinvención del Gobierno” por Osborne y Gaebler (1992), es

considerada como una salida que surgió en los años 80 a la crisis fiscal que afrontaron los Estados que se encontraban dirigidos bajo el manto del modelo burocrático.¹⁰

La difícil crisis fiscal de los Estados, impulsó a los gobernantes a repensar cual realmente era el papel que estaba desempeñando el gobierno en el campo económico, social y cultural de sus comunidades; encontrando una serie de falencias en el desempeño de la administración y por lo tanto era imperativo generar un cambio en la forma de organización administrativa, por eso se impulsó una reforma institucional con el fin de mejorar el desempeño de la gestión pública.

Lo anterior, llevó a los Estados a introducir una serie de instrumentos para reconstruir el quehacer administrativo como lo indica Bresser (1998b) con el propósito de recuperar el ahorro y superar la difícil crisis fiscal, a través de la redefinición de las formas de intervención en lo económico, y en lo social a través de la contratación de organizaciones no estatales para prestar los servicios de educación, salud y cultura; y reformar la administración pública con la implementación de una administración pública gerencial.

De esta manera, se consideró oportuno incluir en las reformas organizacionales de los Estados con el propósito de superar la crisis, los principios, criterios y procesos implementados en el sector privado debido a los buenos resultados obtenidos en este, y que muchos por no decir todos son

¹⁰ El Modelo Burocrático surge en la década de los 40, representando un nuevo giro en la Administración, la misma tenía una orientación basada en la Escuela Clásica, en la cual se persigue a través de normas, prescripciones y división de funciones, la no interferencia de las emociones en el desempeño laboral. Recuperado de: <http://teoriasadministrativasg4n-1024483036.blogspot.com.co/2012/03/teoria-de-taylor-y-fayol.html>

traídos de los postulados y principios establecidos en las teorías de Taylor y Fayol que permanecen vigentes, pero con nuevas modalidades.

Como respuesta a la crisis antes citada surge la corriente denominada Nueva Gestión Pública -NGP-, como una solución a la crisis fiscal de los Estados, la cual incluye postulados gerenciales del sector privado que favorecen el desempeño de la administración pública.

Al hacer mención a la Nueva Gestión Pública -NGP- o New Public Management¹¹ (NPM), es necesario remitirse a la obra de Michel Messenet (1975), *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans bureaucratie*. Messenet, quien fue el primero en utilizar la expresión y puede ser considerado como un precursor en la definición de los elementos fundamentales de lo que en años posteriores constituiría el nuevo paradigma en el campo de la administración. (Vitullo, 2012)

El término de NGP fue utilizado por Christopher Hood, en 1989 al publicar un artículo denominado “A new public management for all seasons” en su crítica a las reformas de la administración británica de la época, el profesor Hood no promueve nuevas prácticas, sino que identifica un fenómeno entonces novedoso que estaba ocurriendo en países anglosajones y que rompía, por lo menos en teoría, con lo que parecían ser los cánones de la administración burocrática y cuestionaba gran parte de los supuestos y premisas del estudio y la práctica de la administración pública. Aunque el texto, se refiere a prácticas vigentes desde inicios de los años ochenta. Puede decirse que la NGP existió antes de contar con tal nombre. Los gobiernos de Nueva Zelanda, Australia y

¹¹ En algunas ocasiones la NPM está referenciada en la literatura con otros términos como «gerencialismo» (*managerialism*) (Pollitt 1990 y Hughes 2003), «Administración Pública basada en el mercado» (*market-based Public Administration*) (Lan y Rosenbloom 1992: 535), «gobierno emprendedor» (*entrepreneurial government*) (Osborne y Gaebler 1992), «gerencia corporativa» (*corporate management*) y «nuevo gerencialismo» (*new managerialism*) (Boston 1991: 8-9)

Gran Bretaña intentaban dar respuestas nuevas a la llamada crisis fiscal del Estado o a la supuesta quiebra del sistema de bienestar. Los problemas que los estados desarrollados vivieron en los años setenta (inflación, desempleo, crisis energética, desencanto con los servicios públicos provistos directamente por el Estado, etcétera). (Cejudo, 2011)

Así mismo, se considera que en los años ochenta, la gestión pública se convirtió en un área activa de formulación de política en muchos otros países, especialmente en Nueva Zelanda, Australia y Suecia. Al mismo tiempo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Organization for Economic Cooperation and Development OCDE) estableció un Comité y Secretariado de Administración Pública (Public Management Committee and Secretariat, PUMA) confiriendo a la gestión pública el rango acordado habitualmente a dominios más convencionales de la política. (Barzelay, 2003b)

En los años noventa, como lo señala Sánchez (2002d) la aplicación de la nueva gestión pública fue un punto fundamental en la agenda de muchos gobiernos, especialmente en la agenda del Presidente Bill Clinton, quien dentro de sus primeras acciones en calidad de mandatario realizó el lanzamiento de la Revisión de Desempeño Nacional (National Performance Review) y la suscripción del Acta de Desempeño y Resultado del Gobierno (Government Performance and Results Act).

La propuesta estadounidense fue liderada por Al Gore y se presentó con el lema: “Por una Administración Pública que haga más y cueste menos” y dicha reforma se basó sobre cuatro principios básicos que eran: a) reducción del papeleo necesario; b) dar prioridad a las necesidades

y exigencias de los clientes en la prestación de los servicios públicos; e) otorgar mayor poder a los empleados en la toma de decisiones, y d) reducir el gasto a lo básico, es decir, lograr un gobierno que produzca más con menor costo.

A continuación, se presenta una serie de tablas que hacen referencia a las reformas implementadas por los países Nueva Zelanda, El Reino Unido y Australia, que fueron los primeros gobiernos en introducir cambios en la administración pública, con la aplicación de los postulados de la Nueva Gestión Pública -NGP- con el objetivo de generar transformaciones organizacionales y mejorar la capacidad administrativa de las instituciones.

Tabla 1. Reforma Legales.

PAÍS	REFORMA LEGAL O NORMATIVA
Nueva Zelanda	<p>Iniciativa del sector estatal. Define jefes ejecutivos para los departamentos, dándoles mayor responsabilidad frente a ministerios y en la gestión financiera. Los dirigentes son contratados por tiempo específico y atados a resultados. Se designan por proceso de competencia pública.</p> <p>Iniciativa de finanzas públicas. Dirige el presupuesto hacia resultados. Asignaciones por resultados y no por insumos. Los ministerios compran los servicios que los departamentos producen. Se realiza un acuerdo anual de resultados entre departamentos y ministerios tanto de <i>outcomes</i> como de <i>outputs</i>.</p> <p>Áreas estratégicas y claves de resultados. Las primeras definen los acuerdos de resultados y los planes operativos desde una visión general de los ministerios. Las segundas son las definiciones de cada departamento para alinear sus resultados a las áreas estratégicas. - Práctica contable aceptable. Manual de control y uso del gasto.</p> <p>Iniciativa de empresas del Estado. Define mecanismos, propios de la administración de empresas privadas, para el uso de empresas públicas.</p>
Reino Unido	<p>Iniciativa de administración financiera. Establece objetivos, recursos e información necesaria para llevar a cabo las reformas</p> <p>Iniciativa para mejorar la administración: <i>Next steps</i> (los siguientes pasos). Permite a los departamentos definir cómo hacer las cosas y dirigir las acciones de las agencias a los objetivos sin intervenir operativamente.</p> <p>Documentos estructurales (<i>framework documents</i>). Cada agencia <i>next step</i> tiene este marco normativo. Se negocia con los departamentos para generar autonomía de acción a las agencias.</p> <p>Carta del ciudadano. Obliga a las agencias y departamentos a informar específicamente el tipo y calidad de los servicios. Los ciudadanos tienen mecanismos para evaluar y proponer.</p>

	<p>Iniciativa de compitiendo por la calidad. Definición de qué tipo de servicios deben ser realizados por el gobierno y cuáles dejados a la competencia, con el fin de que los provea quien esté mejor preparado.</p>
Australia	<p>Programa de mejora de la administración financiera (1984). Se establece que el presupuesto se planea para tres años, con análisis y evaluaciones prospectivas del próximo año y de las posibles implicaciones en los siguientes dos. Se firman acuerdos de diferente tipo para otorgar flexibilidad en el manejo de los recursos. El manejo de los costos corrientes es definido en un acuerdo de resultados y reglas que, una vez firmado, es muy flexible. Acuerdos para el manejo de recursos ahorrados. Los dividendos de eficiencia son ahorros acordados que aseguran el mantenimiento de los servicios con menores recursos. Estos ahorros se suman en una bolsa que después es negociada entre todas las carteras y agencias para apoyar nuevos proyectos o proyectos estratégicos. Existen acuerdos también para hacer flexible el manejo de recaudaciones o de adquisición de tecnología.</p> <p>Programa de administración y presupuestación (1984). Introduce la lógica de construcción de programas gubernamentales, como la unidad de presupuestación y evaluación del sector público. Los programas están basados en resultados. Se definen a través de proyecciones de gastos, que son base de la negociación presupuestal en el tiempo. Existen carteras de departamentos que atacan problemáticas similares con el fin de enfatizar la cooperación intergubernamental y asegurar cooperación en la definición de prioridades. Cada agencia define los mecanismos de evaluación, pero guiada y observada por las agencias responsables de asignar los recursos.</p>

Tomado: Arellano, Gil, Ramírez y Rojano (2000)

Tabla 2. Reformas Administrativas

PAÍS	REFORMA INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Nueva Zelanda	<p>Transformación de la relación departamentos- ministerios. Los departamentos adquieren una dirección ejecutiva temporal sustentada en resultados. Los ministerios “compran” los servicios de los departamentos. - A la dirección de los departamentos se le otorga amplia libertad para utilizar los recursos, siempre y cuando se sustente en las reglas de práctica contable aceptadas y logre los resultados buscados.</p> <p>Cada departamento tiene sus propias cuentas bancarias.</p> <p>El presupuesto se basa en planes de tres años, que son revisados por últimas instancias y negociados de manera continua entre deptos., ministerios y parlamento. El presupuesto sigue siendo anual en su aplicación.</p>
Reino Unido	<p>Creación de agencias <i>next steps</i>. Negocian y definen objetivos, y a partir de ésto, dejan en libertad a la agencia. Los puestos directivos son definidos por competencia abierta. Una parte de los salarios está amarrado a resultados. El departamento “compra” los servicios a la agencia. El depto. es responsable ante el parlamento.</p> <p>Unidades de control de la eficiencia. Revisan cómo mejorar y medir la acción de la administración pública.</p> <p>Generan estándares.</p>

	Las agencias ¹² son responsables de los <i>outputs</i> (resultados) y los departamentos de los <i>outcomes</i> (impacto).
Australia	<p>Cada agencia es responsable de la contratación del personal, a excepción del personal del servicio ejecutivo (directivos).</p> <p>El servicio ejecutivo asegura el desarrollo del personal de alto nivel del gobierno, con mecanismos de competencia y profesionalización.</p> <p>A través del programa de definiciones de desempeño, se definen las ligas entre recursos, objetivos y resultados.</p> <p>Fue adecuado y mejorado el portafolio de medidas presupuestales y declaración de mediciones, donde es clave ligar toda la información a los impactos alcanzados.</p> <p>Se diferencia entre <i>outputs</i> (resultados operativos) y <i>outcomes</i> (impactos).</p>

Tomado: Arellano, Gil, Ramírez y Rojano (2000)

Tabla 3. Funciones de las Agencias Centrales

PAÍS	ROL DE LAS AGENCIAS CENTRALES
Nueva Zelanda	<p>Negocian el plan presupuestario final.</p> <p>Presentan el presupuesto al Parlamento.</p> <p>Definen estándares generales y negocian su aplicación en cada departamento.</p>
Reino Unido	<p>Mantienen estricto control sobre gastos corrientes.</p> <p>Definen reglas del juego entre las diferentes partes.</p> <p>Aprueban gasto de proyectos de “delegación limitada.</p>
Australia	<p>Finanzas otorga la información y los procedimientos para la definición de las carteras, de los mecanismos de evaluación, de los presupuestos multianuales, de los acuerdos de flexibilización y de la evaluación de resultados.</p> <p>Monitorean y negocian los ajustes de los programas y su congruencia.</p> <p>Vigilan cómo las agencias se evalúan.</p>

Tomado: Arellano, Gil, Ramírez y Rojano (2000)

¹² El principal impacto de la nueva gestión pública se ha plasmado en el establecimiento de Agencias Ejecutivas dentro de los Departamentos. Se han creado como una reestructuración de los Departamentos. Realizan tareas ejecutivas, mientras que las secciones superiores de los Departamentos se concentran en el asesoramiento a los Ministros acerca de las políticas. Cada Agencia dispone de un jefe ejecutivo a la cabeza que responde ante el Parlamento del empleo, por la Agencia, de los fondos asignados, así como de la consecución de los objetivos. Opera como si contratara con el Departamento. En abril de 1992 existían 72 Agencias. Recuperado: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/viewFile/>

Tabla 4. Autonomía administrativa

PAÍS	AUTONOMIZACIÓN DE LAS AGENCIAS
Nueva Zelanda	Alta autonomía de operación de los departamentos. Asignaciones presupuestarias son negociadas y controladas por ministerios. Los departamentos tienen poca capacidad de negociar asignaciones generales.
Reino Unido	Tesoro está separado ahora de las siguientes agencias: unidades de control de la eficiencia, <i>next steps</i> , carta del ciudadano y compitiendo por la calidad. Estas agencias tienen su propia lógica y autoridad, lo que hace el proceso necesariamente más flexible.
Australia	Alta autonomía para definición de resultados, indicadores, evaluación e incluso gasto corriente. El grado de flexibilidad sobre el marco normativo restrictivo está sustentado en acuerdos diversos. Las carteras (la vinculación de varios departamentos y agencias con un mega ministerio o ministerio controlador) son mecanismos de coordinación y negociación horizontal y vertical.

Tomado: Arellano, Gil, Ramírez y Rojano (2000)

A continuación, se enuncian algunas de las reformas efectuadas por los países antes mencionados comenzando por Nueva Zelanda, en donde se expidieron las siguientes leyes, como lo indican (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000a), así:

- La "Ley de empresas de propiedad estatal" de 1986, en la cual las actividades de carácter comercial se transformaron en empresas pertenecientes al Estado y algunas se privatizaron con el objeto de reducir la deuda. Durante el proceso se acentuó la filosofía de "el usuario paga", donde los clientes están obligados a pagar los bienes y servicios que las administraciones públicas les facilitan.
- La "Ley sobre el sector estatal", mediante la cual se modificó el sistema para nombrar a los jefes ejecutivos, previamente nombrados a título permanente; se les asignó la responsabilidad de la mayor parte de los servicios de gestión de personal².

- La “Ley de Responsabilidad Fiscal”, establece los principios en que deberá sustentarse la política fiscal, y especifica lo que el gobierno deberá publicar en relación con los resultados de su actuación e intenciones y propuestas para el corto y largo plazo, con esto se busca prever prácticas de manipulación financiera y asegurar el control del gasto público.

Otras de las reformas introducidas es que se disminuyó la intervención del Estado en la gestión económica del país, en la medida en se suprimieron los subsidios agrícolas, y se independizó las actividades comerciales de las administrativas o reglamentarias.

En el Reino Unido, se presentaron dos grandes iniciativas, que fueron la Iniciativa de la Administración Financiera en 1982, y el Mejoramiento de la Administración del Gobierno, donde las instituciones del gobierno central negocian, establecían resultados por objetivos y planean la entrega de reportes financieros, desarrollan mecanismos para la evaluación de resultados, generando medios para la rendición de cuentas de la administración pública. Los principales organismos de gestión presupuestal de la administración central del Reino Unido son el Ministerio de Finanzas o el Tesoro y la Oficina del Servicio Público y de la Ciencia, la cual es parte de la Oficina del Gabinete. (Arellano, et al., 2000b)

En Australia, el gobierno del Primer Ministro Fraser¹³, dentro de las reformas que realizó se destacan las siguientes: Recorte de servicios y personal, desarrolló leyes que favorecían la rendición de cuentas de la administración pública, creó la figura del defensor para investigar y resolver quejas ciudadanas sobre la mala administración de departamentos y agencias, instauró un procedimiento judicial más accesible para el seguimiento de los actos administrativos, creó el Tribunal de Apelaciones Administrativas para asegurar el cumplimiento del principio de mérito en las decisiones sobre contratación de personal, estableció un cuerpo asesor para monitorear la operación de las nuevas normas. Asimismo, en 1975 se promulgó una Ley contra la Discriminación Racial en el Sector Público, en 1982 se instauró una Ley de Libertad a la Información y en 1983 una Ley de Acceso a los Archivos.

Los efectos de esas reformas fueron importantes, ya que abrieron el aparato gubernamental hacia un mayor escrutinio ciudadano, fomentaron los principios de equidad y respeto al mérito en el sector público, mejoraron la asignación de responsabilidades y la rendición de cuentas. De este modo, las reformas que emprendió el gobierno de Fraser facilitaron la implantación de la Nueva Gestión Pública en los siguientes años, ya que se convirtieron en la base legal para la misma. (Arellano, et, al., 2000c)

¹³ Político australiano del Partido Liberal político, quien ejerció como el 22º primer ministro de Australia. Llegó al poder en 1975 en las elecciones a raíz de la destitución del gobierno laborista de Gough Whitlam, en la que desempeñó un papel clave. Después de tres victorias electorales, fue derrotado por Bob Hawke en la elección 1983, y terminó su carrera alejado de su propio partido. Recuperado https://es.wikipedia.org/wiki/Malcolm_Fraser

Todas estas experiencias de cambios administrativos en los gobiernos han servido de ejemplo para muchos otros Estados proceder a introducir modificaciones en sus sistemas, incluyendo los países de América Latina con el fin de superar la crisis de la ineficiencia en la aplicación del modelo burocrático dominante en la región.

Referente a lo anterior, es importante indicar que las reformas efectuadas por estos países, que fueron pioneros en la aplicación de todos los postulados gerenciales de la nueva gestión pública, se clasifican según lo expresado por (Verheijen, 1998) citado en García. (2007b) de la siguiente manera:

- a) Reforma radical, basada en la teoría de la nueva gestión pública. En términos generales asume que las técnicas de dirección privadas son superiores a las públicas, y por supuesto, pueden importarse a la gestión pública. Reformas realizadas en países como el Reino Unido, Nueva Zelanda y Austria.
- b) Reforma incremental, basada en una exigua modificación de la gestión pública tradicional. Introducción de pequeños cambios como sería la autogestión administrativa, una clara delimitación de los políticos en la administración, alta estabilidad en la función pública, y sistemas de promoción basados en méritos. Los modelos públicos de administración y la gestión privada son todavía significativamente diferentes. Un ejemplo serían las reformas acontecidas en Francia.

- c) Gerencialismo moderado. Reforma situada en una posición entre los dos extremos anteriores. Este tipo correspondería a las modificaciones introducidas en Irlanda o los Países Bajos.

Se observa claramente, que las reformas introducidas por los países antes mencionadas generaron cambios favorables en el modo de funcionamiento de la administración pública e incrementaron la capacidad de operación de los Gobiernos, pues la introducción e implementación de instrumentos, practicas, técnicas y procedimientos propios del sector privado, han permitido un Estado más dinámico que busca sanear sus finanzas, demostrar resultados en la gestión, profesionalizar el personal que está al frente de la entidades, promover la descentralización y la desregularización entre otros intereses, prácticas que permiten igualmente ver un Estado más accesible a las necesidades generales de la comunidad.

Sin embargo, después de una evaluación a la implementación de las reformas se evidencia que los cambios que al principio eran tan promisorios para la gestión pública, presentaron algunos inconvenientes, como:

En Nueva Zelanda, después de la evaluación de la implementación de la Nueva Gestión Pública, el gobierno tuvo que enfrentarse a las problemáticas generadas por la fragmentación, producto de la agenciación de las instancias de gobierno, lo mismo que problemas de coordinación y de personal, y otros conflictos que surgieron a causa del distanciamiento entre las políticas públicas y la prestación de servicios, para afrontar esta situación se han considerado iniciativas que vuelven

a poner la atención en la centralización y el empleo de personal centralizado, como medio para enfrentar la fragmentación. (Arellano, et, al., 2000d)

En el Reino Unido se presentaron algunos efectos negativos a nivel del comportamiento organizacional referente a la selección de personal, los despidos, la promoción, los pagos, las horas de trabajo, el uso de equipo, entre otros, no se decidían en los niveles respectivos de la administración, sino que se tomaban en el Centro del Servicio Civil. (OCDE, 1997).

Finalmente, es conveniente resaltar en estos cambios estructurales no se deben solo a la iniciativa de los gobiernos de turno, sino también a la participación e influencia que han tenido los organismos internacionales en la aplicación de los postulados de la Nueva Gestión Pública -NGP- en especial el Fondo Monetario Internacional -FMI-, el Banco Mundial -BM- y la Organización para la Corporación y el Desarrollo Económico -OCDE- organismos que han sido importantes promotores de reformas orgánicas y funcionales de muchos gobiernos a través de la exigencia de implementación de todos los fundamentos señalados de la NGP, tanto en países de Europa como de América Latina, lo que ha permitido generar en las administraciones públicas importantes cambios en políticas públicas, legislación, procedimientos y costumbres.

Así mismo, es necesario tener en cuenta que las prioridades de los países de América Latina son diferentes a los de Europa y a los de Norte América, por lo tanto, los principios y fundamentos consagrados en la NGP no se pueden aplicar de igual forma, es pertinente adaptar los postulados a cada país, es decir, la NGP no se puede aplicar como un modelo estándar y único para todos los países, por eso el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD),

estableció los fundamentos sobre los cuales los países de América Latina deben desarrollar sus reformas, debido a que son países con dos condiciones diferentes primero son países en desarrollo y segundo tienen necesidades sociales y económicas distintas.

Ahora bien, ya que se tiene una referencia sobre los antecedentes y origen de la Nueva Gestión Pública -NGP-, es conveniente entrar a conocer realmente que significa y cuáles son los pilares o fundamentos teóricos que orientan esta corriente, para entender los cambios generados en la administración pública relacionados con el tamaño, funciones, procesos, políticas internas orientadas al servicio y en la obtención de resultados que han permitido ampliar la capacidad operativa de las entidades, y por ende garantizar la aplicación de los principios de economía, eficacia y eficiencia para resolver de mejor forma los problemas que aquejan a la población.

1.3.1. Concepto de la Nueva Gestión Pública -NGP-

Referente a este concepto de la teoría de la Nueva Gestión Pública -NGP- se ha considerado que muchas de las dificultades para definir y entender la implementación de esta teoría radica en sus componentes esenciales o en su base intelectual, los cuales son: i) el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) y ii) el gerencialismo. El primer elemento resalta los valores económicos aplicados al funcionamiento del gobierno y concibe a los individuos como agentes que buscan maximizar sus utilidades, y en términos de control se inclina a centralizar los procesos decisorios para alcanzar la eficiencia. El segundo componente sugiere que el modelo de operación del sector

privado ha sido superior al del sector público y está basado en las llamadas prácticas exitosas de las empresas (Brunsson y Olsen, 1993; Peters y Waterman, 1982; Halligan, 2001). El gerencialismo argumenta que para alcanzar mejores resultados y mayor eficiencia en el gobierno es necesario delegar un mayor poder discrecional a los gerentes públicos, así como fortalecer un cambio en los valores culturales de la organización de tal forma que los ciudadanos sean percibidos como clientes potenciales, como por ejemplo en el uso de nuevas técnicas, incluidos los sistemas de calidad total. (Culebro, 2008)

Así las cosas, resulta oportuno señalar las diferentes apreciaciones que sobre el concepto Nueva Gestión Pública -NGP- han proferido distintos académicos y organismos internacionales sobre el tema, así:

- Para Leeuw (1996, p. 92) citado en García (2007b) la Nueva Gestión Pública enfatiza en la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios, todo ello, dedicando menor atención a las prescripciones procedimentales, las normas y las recomendaciones.
- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-1995) define la Nueva Gestión Pública como un nuevo paradigma para la gestión pública dirigido a fomentar una cultura orientada a resultados en un sector público menos centralizado.

- Ferlie et al (1996) describe "Nueva Gestión Pública en Acción" implica la introducción en los servicios públicos de la "three Ms": Mercados, gerentes y medición.
- Michel Barzelay (2001) considera que la NGP es un dispositivo conceptual que tiene por finalidad estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y la gestión de la rama ejecutiva del gobierno.
- Dawson y Dargie (2000) citado por Fernández, Fernández y Rodríguez (2008a, p. 81-82) “definen la NGP como un movimiento, un ámbito de estudio por parte de los académicos, y un conjunto de prácticas que pueden observarse en las reformas del Sector Público”.
- Definición genérica de la NGP es la propuesta por Ch. Pollit y G. Bouckaert (2000: 8) citado por Aguilar (2004.) “la reforma de la gestión pública consiste en cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor”.

Siguiendo a Barzelay (2003c), la nueva gerencia pública se originó como un dispositivo conceptual inventado con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y el gerenciamiento de la rama ejecutiva del gobierno. Sus políticas tienen que ver con la orientación, motivación y control del núcleo del sector público como un todo, y sus instrumentos son las reglas institucionales y las rutinas organizacionales en las áreas

de planificación del gasto y de la gerencia financiera, el servicio civil y las relaciones laborales, procuraduría, organización y métodos, auditoría y evaluación.

A pesar de las distintas conceptualizaciones mencionadas sobre la NGP, los doctrinantes han concluido que “(...) el desarrollo conceptual de la NGP tuvo lugar en los años noventa cuando Michael Barzelay planteó que el término “Nueva Gestión Pública” expresa la idea de “un caudal acumulado de decisiones sobre políticas públicas que se han seguido en las últimas décadas y que ha redundado en un giro sustancial en el ejercicio del gobierno y la gestión del sector estatal en casos concretos como son el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia y América del Norte”.(Dussauge, 2009a)

Igualmente, Dussauge (2009b) destaca que la NGP ha sido calificada como un “término contradictorio, polémico y multifacético” cuyo punto común ha sido “racionalizar” el funcionamiento y la estructuración del sector público, con base en un conjunto de valores que la literatura especializada denominó las “3E’s”: Eficiencia, Economía y Eficacia. Así, para este autor al analizar las tendencias de las actuales reformas administrativas implementadas en distintos países, ha observado que poco a poco hemos transitado de las “E’s” (economía, eficiencia, eficacia) a las “C’s”: Confianza, Coordinación, Colaboración, Control de la Corrupción, Construcción de Capacidades, Calidad, rendición de Cuentas y Competencias.

De otro lado y de acuerdo a la literatura como lo indica Barzelay (2003d) se considera que la NGP se divide en dos ramas principales investigación y argumentación doctrinaria de políticas públicas, la primera hace referencia a los trabajos de especialistas que intentan explicar datos y

acontecimientos (Elster, 1989), y se subdivide en dos áreas temáticas la i) diseño y operación de programas. El diseño involucra la constitución de roles institucionales y los marcos conceptuales a través de los cuales se despliegan las herramientas de implementación de políticas y los programas son paquetes de actividad que pretenden crear “valor público” Moore (1995); ii) políticas de la gestión pública, que se entiende como la suma de las reglas institucionales que guían compelen y motivan a la función pública en su conjunto. Las políticas de gestión pertenecen a categorías establecidas como planteamiento de gastos, y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos, auditoría y evaluación; y la segunda se refiere a exposiciones especializadas sobre ideas pragmáticas y políticas aplicadas concernientes al gobierno, los cursos de acción y la gestión.

Ahora que se tiene claro que se entiende por la Nueva Gestión Pública -NGP-, y que esta aplica indistintamente las teorías de la “E” s y de la “C” s y que para este caso se clasifica en la rama de la política de la gestión pública, es imperativo precisar en forma general cuál es el sentido de esta tendencia con la incorporación y aplicación de sus postulados en las reformas de las administraciones públicas que se ha efectuado en diferentes países del mundo.

Ahora bien, la NGP persigue aumentar la eficiencia, la eficacia y la economía en la gestión de la administración pública, con la implementación de varias propuestas como las que se señalan en el siguiente cuadro de acuerdo a lo establecido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, las cuales son totalmente dinámicas y van evolucionando de acuerdo a los requerimientos de los países, pues se han aplicado en países desarrollados y en vía

de desarrollo como algunos de América Latina, que han introducido algunas modificaciones a través de los años, y dentro de las cuales también se han incluido los postulados del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD-.

Tabla 5. Las Propuestas de la NGP según la OCDE

Propuestas OCDE 1995	Propuestas OCDE 2005
Devolver Autoridad y Otorgar flexibilidad	Administración abierta
Desarrollar la competencia y la elección	El uso de mecanismos de mercado
Asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad	Modernización del sistema de control y rendición de cuentas
Mejorar la Gerencia de Recursos Humanos	Redistribución y reestructuración
Proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos	Mejora del rendimiento del sector público
Explotar la tecnología de la Información	Modernizar el empleo público

Nota: Tomado Araya y Cerpa (2008)

De acuerdo al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), estos son los postulados que se establecieron para los países de América Latina de acuerdo a las necesidades que se presentaban y conforme a los gobiernos de la época, en los que se busca dentro de muchos intereses principalmente combatir la corrupción y hacer gobiernos más transparentes en su gestión.

Tabla. 6. Postulados para América Latina

Profesionalización de la alta burocracia
Administración Pública transparente y responsabilizarían ante la ciudadanía de los administradores
Descentralizar la Ejecución de los Servicios Públicos
Delegación de Funciones a los organismos descentralizados

Orientación hacia el Control de los Resultados, más que al de procedimientos
Mayor Autonomía Gerencial de las agencias y de sus gestores, la cual debe ser complementada con nuevas formas de control, como, por ejemplo, control por resultados (indicadores de desempeño)
Transferencia de la provisión de servicios públicos sociales al Espacio Público no-Estatal y regulación de éste
Generación de un Estado Red, es decir, equilibrar marcos institucionales del Estado, Mercado y del Espacio Público No-Estatal
Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano- usuario
Mayores grados de responsabilización del servidor público frente a la sociedad, a los políticos electos en términos de la democracia y a los representantes formales e informales de la sociedad.

Nota: Tomado de Araya y Cerpa (2008)

En este orden de ideas, se evidencia que la NGP tiene una filosofía gerencial la cual involucra una serie de instrumentos y mecanismos de gestión pertenecientes al sector privado, los cuales una vez aplicados al sector público mostraran un mejor funcionamiento de la administración debido a los cambios en las estructuras y en los procesos que desarrolla cada organización, buscando más descentralización en el servicio, una gestión enfocada a obtener resultados, con personal altamente calificado gerenciando las instituciones con austeridad en el manejo de los recursos, desarrollando programas y proyectos bajo el principio de planeación y coordinación institucional e interinstitucional, promoviendo la participación ciudadana en la formulación de políticas o normas, promoviendo la presentación de la rendición de cuentas y control entre otros, en aras de promover un cambio en el desempeño público bajo la aplicación de los principios de transparente, eficiente y eficaz en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Esta corriente de la NGP se ha vuelto imperativa en la agenda de la administración pública de varios países, unos por iniciativa propia y en otros por cambios exigidos por parte de los organismos internacionales como el Banco Mundial -BM-, el Fondo Monetario Internacional -FMI- y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, quienes han impuesto fuertes cambios a través de la ejecución de programas, cambios de políticas públicas internas de los países y expedición de leyes para poder otorgar ayudas a los países que requieren apoyo financiero y requieren salir de la crisis o impulsar determinados proyectos.

Toda reforma organizacional que se dé bajo los postulados de nueva gestión pública, requiere inyectar una serie de mecanismos e instrumentos para que los Estados puedan ampliar su capacidad y los servicios ofrecidos sean de mayor calidad y en la oportunidad requerida. Igualmente, se pretende crear una nueva consciencia de la gestión administrativa que promueva un nuevo pensamiento cultural en el manejo y la dirección de la administración pública, implementando sistemas que permitan reducir el presupuesto sin sacrificar el servicio, mecanismos de control en los procesos, planes y seguimiento a los resultados, que a su vez generan mayor credibilidad, visibilidad, transparencia y participación permanente y activa de la ciudadanía, a través de la implementación de los postulados y características que rigen la nueva gestión pública, los cuales se describen a continuación.

1.3.2. Fundamentos y características de la Nueva Gestión Pública -NGP-

La Nueva Gestión Pública -NGP- tiene una serie de componentes doctrinales que deben ser implementados por las administraciones públicas para modernizar su gestión. Según, Hood (1991) los componentes de esta corriente son los siguientes:

- 1) Control activo, visible y discrecional de las organizaciones por personas nombradas con libertad para dirigir;
- 2) Definición de objetivos e indicadores de éxito para los diferentes servicios expresados preferentemente de manera cuantitativa;
- 3) Asignación de recursos y recompensas ligados a resultados. Se han de enfatizar los resultados más que los procedimientos;
- 4) Desagregación del monolítico sector público anterior en unidades operativas descentralizadas alrededor de productos. Se han de crear unidades manejables, separar la provisión de la producción, aprovechando la eficiencia del uso de contratos;
- 5) Incremento de los mecanismos de competencia en el sector público, haciendo servir la rivalidad como instrumento para reducir costes y mejorar los resultados, haciendo servir contratos temporales y procedimientos de subasta de éstos;

6) Énfasis de estilos de gestión del sector privado, más flexibilizado en la contratación personal y en su recompensa;

7) Más disciplina y ahorro en el uso de recursos. Reducir costes directos, más disciplina de los trabajadores, cuestionar las necesidades de recursos.

Bajo estos postulados y en aras de convertir la administración pública tradicional y paquidérmica, en una administración pública dinámica y gerencial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE- estableció una serie de directrices que los estados miembros deberían implantar al momento de realizar sus reformas estructurales a las entidades del Estado con el fin de mejorar su capacidad de gestión; las cuales se exponen a continuación como lo señala Fernández, Fernández y Rodríguez (2008b), así:

- *Desregulación.*

Este planteamiento busca la disminución de reglas y normas en el Sector Público, intentando a la vez que las que existan permitan un planteamiento estratégico de la gestión a través de la flexibilidad en su aplicación. Se pretende así conseguir una disminución de la tendencia monopolística y una mayor competitividad en algunos servicios.

Por otra parte, también se busca una mayor orientación hacia los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio, poniendo énfasis en el establecimiento de objetivos concretos, determinados y cuantificados de forma razonable que permitan hacer un seguimiento de su grado de consecución.

- *Descentralización de los poderes de la gestión.*

La idea de descentralización supone la creación de unidades (entidades, agencias, etc.) más reducidas, con flexibilidad en las normas a aplicar y abandonadas a merced del mercado. Estas nuevas organizaciones desarrollarán funciones, objetivos y responsabilidades bien delimitados, lo que permitirá hacer un seguimiento más efectivo de sus actuaciones.

- *Énfasis en las responsabilidades de los gestores y motivación para la mejora.*

La exigencia de responsabilidades de gestión en sus diferentes niveles requiere, en primer lugar, conocer la situación de partida de la misma, para posteriormente pasar a definir los objetivos de forma clara y adecuada y diseñar los procesos de gestión necesarios para alcanzarlos, dentro de los límites de los recursos disponibles.

- *El reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro, junto con la reorganización e implantación de la función pública en la gestión y las reformas.*

La NGP facilita desarrollar capacidades estratégicas que permiten tanto la evolución de la Administración Pública como su adaptación de manera automática, flexible y económica a cambios externos y la respuesta a intereses diversos; en definitiva, permite su transformación en un Sector Público menos burocratizado. Por otra parte, las distintas organizaciones deben adoptar mecanismos para incentivar a sus empleados, tal como ocurre en el Sector Privado. Para ello es necesario buscar un equilibrio entre la

independencia y la profesionalidad de los funcionarios, a través de la sustitución de la norma de contratos públicos, estatuto de funcionarios y leyes sobre el patrimonio, por legislación mercantil, laboral y civil, en beneficio de una mayor flexibilidad en materia de contratación, salarios y uso del patrimonio con criterios empresariales, pero siempre teniendo presente el interés general.

- *Gestión más orientada hacia el cliente.*

El cambio demográfico derivado de la evolución económica y social provoca, por un lado, aumento de la demanda de servicios públicos y, por otro, incremento del peso específico del ciudadano-cliente en la toma de decisiones y en las acciones del organismo público.

Los ciudadanos exigen que la gestión llevada a cabo en el Sector Público responda a sus necesidades y preferencias, y que las decisiones relativas a la distribución de los recursos y a la provisión de los servicios se tomen lo más cerca posible de los destinatarios, creando así un proceso de retroalimentación a través del conocimiento de la reacción de los clientes y otros grupos interesados. Este proceso de *feedback* ayuda, tanto a las entidades a corregir sus disfunciones, como a los ciudadanos a mantener un juicio fundado y maduro sobre la gestión desarrollada.

- *La introducción de la competencia y el mercado.*

La introducción de los mecanismos del mercado dentro de la gestión pública como clave para conseguir menores costes y mejores resultados, donde la competencia se convierte en

un factor de comparación que sirve para la evaluación privada y pública de las organizaciones y que debe conducir, en un entorno más amplio, a diferenciar aquellas que funcionan correctamente de aquéllas otras que no lo hacen.

- *Utilización de métodos de evaluación y técnicas de gestión aplicadas en el ámbito empresarial.*

Los organismos que forman el Sector Público deberán incrementar la aplicación de rigurosas medidas de gestión a través de mecanismos disciplinares más cercanos al mundo empresarial. Además, contribuirán a que las distintas entidades se centren en sus específicas responsabilidades y a la realización de tareas lo más eficientes y eficaces posibles. Por lo que estas entidades tendrán que comprometerse a seguir un proceso de mejora continua tanto en los niveles organizativos como en la calidad de los servicios prestados.

Partiendo de estos parámetros, en especial el referente a la competencia y el mercado es conveniente hacer una referencia a las cuatro principales corrientes del pensamiento económico ligadas con las propuestas de la NGP indicadas por Arellano (2004) como: el modelo de la economía neoclásica, las teorías de las fallas de mercado, la escuela de la elección pública y el nuevo institucionalismo económico.

La escuela neoclásica propugnaba por la conformación de un "Estado mínimo", la solución al problema de la eficiencia económica era dejar al Estado sólo la función mínima de asegurar el

respeto de las libertades individuales, el libre mercado tendría que ser la regla. Las libertades individuales y los derechos de propiedad debían mantenerse, para así, poder consumir las oportunidades de intercambio que llegarían al máximo bienestar social. No obstante, a partir de los años cincuenta la economía neoclásica fue aceptando que existían situaciones en las que el equilibrio competitivo del libre mercado era inalcanzable y dieron pauta a la aceptación de las llamadas "fallas de mercado", aceptando la creación de una economía normativa para justificar la intervención del Estado. Los orígenes positivistas de esta escuela hacían, sin embargo, exigente el análisis técnico de cualquier intervención gubernamental, únicamente cuando se probaran beneficios sociales, sin disminuir los beneficios de alguno de los individuos o cuando existieran beneficios sociales que pudieran compensar las pérdidas de quienes sean perjudicados por la intervención, entonces sí, el Estado podría realizar una política pública para regular, proporcionar un servicio público, o cambiar los precios relativos.(Arellano, 2004b)

De otro lado, la teoría de las fallas del mercado, se considera que el Estado podía intervenir en el mercado de forma eventual, únicamente mientras se restaurara el nivel de equilibrio competitivo. Además, debía sustentarse en un análisis técnico de los costos y beneficios de la acción. Las cuatro grandes fallas de mercado son: los fallos en competencia (los monopolios pueden limitar la oferta, elevar los precios y aumentar sus beneficios con costos sociales irre recuperables), los bienes

públicos¹⁴, las externalidades¹⁵ y los problemas de información (a través de la regulación por parte del Estado se logra solucionar este problema).

En los años sesenta la escuela de la elección pública (EP), también denominada en ocasiones como la de nueva economía política, reconoce de las fallas que provoca la intervención del gobierno en la economía, indica que el Estado juega dos papeles, uno como un contrato social entre gobernantes y gobernado, donde el gobierno provee a la sociedad de bienes y servicios públicos y; por su parte, los ciudadanos aportan los recursos financieros y el apoyo social al gobierno, y otro como un ente monopolístico, donde el Estado es una organización con poderes exclusivos sobre un cierto ámbito de asuntos de interés general, como cobrar impuestos y el monopolio de proveer ciertos bienes públicos, principalmente la defensa y seguridad nacionales.

Además, esta escuela reconocía la ineficiencia gubernamental en términos de las distorsiones que podía generar el mercado y en términos de los costos administrativos que podrían generarse, sino que, además, señalaba que estas fallas gubernamentales podían ser producto de intereses políticos o económicos particulares. La ineficiencia gubernamental era entonces inherente al proceso político en la toma de decisiones. (Arellano, 2004c)

¹⁴ Arellano (2004) El concepto de bien público es referido en la literatura económica, no como aquel bien suministrado por el Estado, sino como aquel bien que posee características que lo hacen de consumo "público" y no "privado".

¹⁵ Arellano (2004) Cuando las actividades de una persona o la producción de una empresa generan costos o beneficios a otros agentes de la economía se está en la presencia de externalidades. Las externalidades en las que se le impone un costo a otros son conocidas como externalidades negativas, mientras que cuando se generan beneficios a otros se les conoce como externalidades positivas.

El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), le otorga al Estado un papel preponderante en la economía en la determinación de los derechos de propiedad, el respeto a los contratos, reducción de conflictos y disminución de incertidumbre. Para esta escuela, el Estado debe participar activamente en la vigilancia del cumplimiento de las "reglas del juego", lo cual se relaciona estrechamente con el ejercicio de la fuerza para obligar su cumplimiento, una de las obligaciones del Estado es la de garantizarla estabilidad de la economía, con el fin de que las personas tengan un ambiente adecuado para resolver y tomar decisiones. (Arellano, 2004)

Por otro lado, como lo señala Hamburguer (2014) en América Latina a partir de la crisis de 1980 en adelante, cuando desaparece la presencia enorme del Estado y aparecen dos nuevos actores de primer orden: el mercado y la sociedad civil, el mercado empieza a ganar protagonismo en la región, cuando la forma de Estado intervencionista (que había prevalecido de 1910 a 1980, aproximadamente) da paso a la forma de Estado neoliberal.

Los nuevos gobiernos neoliberales presentaron una serie de propuestas de modificación de la administración públicas, como: 1) privatizar empresas que pertenecían al Estado; 2) impulsar reformas estructurales para disminuir las funciones y el tamaño del aparato estatal (fomentar la actividad empresarial); 3) impulsar el ordenamiento fiscal como objetivo máximo y disciplina presupuestaria en el manejo de las cuentas públicas; 4) eliminar subsidios y bonificaciones; 5) aumentar las exportaciones no tradicionales y eliminar las restricciones a las importaciones; 6)

efectuar la aplicación de costos reales en los servicios sociales básicos, como salud, educación y prevención social, transformándolos de derechos sociales en servicios mercantilizados dominados por el capital privado; 7) atraer mayores flujos de inversión extranjera; 8) unificar el tratamiento a la inversión extranjera y a la inversión nacional; 9) liberalizar el mercado de capitales; 10) abrir las economías al exterior, eliminando las barreras internas y externas que impiden su funcionamiento; 11) abolir los controles de cambios y de precio; 12) flexibilizar las condiciones laborales de contratación; 13) eliminar los subsidios sociales; 14) garantizar el acceso de tecnología foránea, y 15) abandonar las políticas sectoriales (Gómez y Escalante, 2008)

Así las cosas, el Estado para adaptarse a los cambios era necesario establecer una serie de política pública, para promover la inserción de la competitiva y el mercado y disminuir la intervención estatal, por eso en el gobierno del Presidente César Gaviria (1990-1994) se inició la transición del modelo de desarrollo orientado "hacia adentro" hacia un modelo de apertura e internacionalización de la economía. Este cambio se debió no sólo a las nuevas condiciones de globalización sino también a la pérdida de dinamismo y la baja productividad de la economía colombiana, debido a la obsolescencia de la infraestructura productiva nacional (Montenegro, 1991).

En consecuencia, dicho gobierno adoptó una serie de políticas de desregulación, las cuales, a la par que intentaron aumentar la eficiencia de la administración pública y de la economía, tuvieron efectos excluyentes en cuestiones sociales. Entre estas políticas, se encuentran las siguientes: a)

La flexibilización del mercado de trabajo (Ley 50 de 1990), la cual significó para los trabajadores, entre otras cosas, la reducción de beneficios y garantías laborales, la desaparición de los contratos a término indefinido y la parcial privatización del sistema de seguridad social, b) La reducción de los impuestos y barreras a las importaciones, y el establecimiento de una tributación regresiva, en la cual el impuesto al consumo ha reemplazado al impuesto a la renta como principal fuente de financiación de la actividad estatal (Ley 49 de 1990), c) La privatización de empresas públicas en las áreas de puertos marítimos, aeropuertos, ferrocarriles, telecomunicaciones y seguridad social (Ley 1 de 1990 y decretos presidenciales 2156 a 2171 de 1992), la cual causó miles de despidos de empleados públicos; alrededor de 40.000 según el gobierno y más de 77.000 según Fenaltrase (Archila, 1995: 263), d) La descentralización política, administrativa y fiscal (Ley 60 de 1993, entre otras), por la cual un gran número de funciones del gobierno central fueron transferidas a los municipios, y su responsabilidad fiscal fue incrementada. Sin embargo, cerca del 77% de los municipios colombianos tienen un bajo nivel de desarrollo económico y social y carecen de la capacidad técnica administrativa y fiscal para asumir muchas de las funciones transferidas. Adicionalmente, la descentralización del gasto público contribuyó a la exacerbación del clientelismo regional. Como resultado de todo ello, se ha visto afectada la cantidad y calidad de los servicios públicos ofrecidos a las comunidades locales, especialmente en las regiones más pobres, e) La política de reducción del déficit fiscal a fin de disminuir el "tamaño del Estado". Sin embargo, dicho propósito entró en contradicción con el proyecto de fortalecimiento del Estado que surgió de la Asamblea Constituyente de 1991, cuyo efecto fue el aumento del gasto público. (Orjuela 2000)

De este modo, se comenzó a dar en Colombia pasos hacia la introducción de los postulados de NGP, teniendo en cuenta como lo señala Guerrero (2009) que la Nueva Gerencia Pública personifica la endoprivatización de la gestión pública a través del establecimiento de mercados interiores y mecanismos de competitividad entre las oficinas gubernamentales, que aclaman la ganancia, el lucro y el individualismo, que ninguna relación tienen con el espíritu solidario de lo público. La Nueva Gerencia Pública es un infante de la segunda generación neoliberal, cuya cuna son los procesos comerciales y los mercados financieros. Su presencia en la administración pública no obedece a planteamientos analógicos o adaptaciones tecnológicas, sino a llanos trasplantes de fenómenos mercantiles de intercambio conocidos en la economía neoclásica como catalaxia. Su nacimiento se refiere a la economía planetaria contemporánea en su conjunto, pero enfatiza específicamente al tránsito del liderazgo del proceso económico desde la producción hacia el comercio.

En este orden de ideas, es claro que a partir de 1990 Colombia inició una trascendental reorganización a las entidades del Estado, a raíz del proceso de apertura económica que promovió una disminución de la intervención del Estado. Sin embargo, también es claro que es necesaria la intervención activa del Estado en los asuntos de la sociedad, a través de restricción de la libertad del mercado, compensación de fallas del mercado o corrección de resultados generados por el mercado, pues, es el Estado el órgano que debe garantizar la propiedad, el acceso al mercado en condiciones de igualdad y a la información para que la comunidad tenga confianza en las actividades que se desarrollan.

De otro lado y a partir de las directrices antes citadas de la NGP, autores como Shand (1996) citado por Sánchez (2002e) afirma que la gestión pública se encuentra dirigida hacia cambios macro y micro, entre los cambios macro están la privatización y las concesiones que reducen el tamaño del sector público (Reino Unido), así como el establecimiento de agencias de servicio autónomo separadas de los departamentos de los ministros (Reino Unido y Nueva Zelanda), mientras que entre los cambios micro, pueden mencionarse: a) enfocarse más de cerca a los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio; b) el remplazar las estructuras organizacionales altamente centralizadas a un medio que descentralice la gestión pública; c) flexibilidad para explorar alternativas en la provisión directa al público; d) nuevas políticas de manejo de personal que den mayor flexibilidad al desarrollo del staff, e) el uso de mecanismos para mejorar cuestiones como el desempeño en la concesión y la creación de medios competitivos y de mercado; f) incentivos para mejorar el desempeño que permita a las organizaciones conservar un porcentaje de ahorros de su desempeño; g) el fortalecimiento de capacidades estratégicas al centro para "conducir" al gobierno y h) mayor responsabilidad y transparencia en los requisitos para reportar resultados.

Es así, como con la implementación de estas directrices en las reformas administrativas de los Gobiernos, se trata de alcanzar estructuras institucionales flexible que favorezcan la aplicación del principio de transparencia y el mecanismo de rendición de cuentas, que se centre en la mejora de los resultados de las intervenciones públicas en vez de procesos y normas rígidas para la provisión

de servicios, todos estos cambios contribuyen a reformar la gestión pública, propiciando la exploración de nuevas alternativas en la prestación de servicios públicos o la supresión de aquellos innecesarios, así como una orientación hacia el mercado que, sin duda, promueve la competencia y la innovación. (Fernández, et,al 2008c)

A pesar que la NGP ha generado importantes cambios en las administraciones públicas y se ha promovido su aplicación por varios organismos internacionales que han encontrado en ella grandes beneficios para introducir reformas estatales sobre nuevos modos de funcionamiento de la administración pública; son los doctrinantes y estudiosos del tema quienes constantemente están evaluando los resultados de la aplicación de la NGP, y han encontrado una serie de inconsistencia en su aplicación que se plasman a continuación:

Entre las debilidades que se han encontrado en la implementación de la NGP de acuerdo con lo expresado por Sánchez (2002f), se relacionan algunas:

1. Establece una sutil división entre los "usuarios de los servicios" y los "consumidores de los servicios". Estos últimos no son considerados como recipientes pasivos de servicios, sino como clientes activos.
2. La Nueva Gestión Pública es defectuosa porque las técnicas del manejo privado raramente se han aplicado a las operaciones del gobierno, y cuando así ha ocurrido, su proceso de

metamorfosis ha sido tal, que durante su implementación se van transformando en técnicas de gestión pública.

3. Dentro del mercado, los clientes son soberanos que pueden defender sus intereses y son libres de cambiar de proveedor. En cambio, los ciudadanos viven dentro de instituciones políticas y demandan la responsabilidad pública de los políticos y los gobernantes. En el interior del mercado, el consumidor defiende su bienestar y se esfuerza por mejorar su posición. Por su parte, el ciudadano usa su voz como insatisfacción, incluso como protesta violenta, pues cuando demanda, su voz refleja la opinión pública, no la expresión anónima del mercado. Esta situación es desdeñada por la Nueva Gestión Pública.
4. Sus promotores afirman que los servidores públicos no tienen vocaciones personales y valores públicos, porque las técnicas del manejo privado pueden ser transferidas hacia la administración pública. Dicha superioridad de la gestión privada sobre la gestión pública, no está comprobada y la realidad muestra que los fines y los medios no son comparables en la mayoría de los casos.

Ahora bien, después de las consideraciones anteriores, en las cuales se reseña los antecedentes, el concepto, los principios y las bondades de los postulados que trae la Teoría de la Nueva Gestión Pública -NGP-, se procede hacer un análisis de la misma.

La Nueva Gestión Pública es un instrumento que ha permitido cambios trascendentales en las administraciones públicas orientados a incrementar la eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y servicios que brindan los Gobiernos en aras de garantizar a la comunidad en general el cumplimiento de las responsabilidades y los fines esenciales del Estado.

Esta corriente de modernización de organización del Estado, ha sido tema de inclusión en la agenda de muchas administraciones, tanto en Europa como en América latina, desde sus inicios tuvo una gran acogida todos sus postulados gerenciales, pues con ellos se busca la eficiencia de los gobiernos a través de la aplicación de varios instrumentos como:

- La reducción de los costos de los servicios
- La minimización de la estructura del Estado a través de reformas de las entidades y/o supresión de algunas.
- La tercerización de los servicios a través de la contratación de personas naturales o jurídicas especializadas para cumplir algunas funciones.

Así mismo, se pretende incrementar la eficiencia pública dotando a los gobiernos de herramientas que permitan agilizar los trámites y tener mayor cobertura como:

- La institucionalización del uso del gobierno electrónico a través de la figura de gobierno en línea.

- La supresión de requisitos y documentos innecesarios para los trámites.
- La descentralización de los servicios.
- La simplificación de la regulación.

De este modo, se observa que la introducción de todos esos mecanismos van encaminados a recuperar la confianza del quehacer de la administración en la comunidad, y para ellos se han creado instrumentos que visualizan el desarrollo de la gestión pública a través del mecanismo que permiten la participación de la comunidad, como es el informe anual de rendición de cuentas de las entidades públicas, instrumento que está enfocado en dar aplicación al principio de transparencia de la gestión pública, es decir, permite a la ciudadanía conocer cómo funcionan las entidades, que programas ejecutan, cuales son las metas anuales y los avances en su desarrollo y la ejecución presupuestal en inversión y gasto entre otros, facilitando así el control ciudadano de la gestión.

La NGP se empezó a desarrollar e implementar en países con estructuras, gobiernos y culturas totalmente distintas a los países de América Latina, los cuales en principio gozaron de un total éxito. Sin embargo, la aplicación de los postulados de la NGP ha presentado algunos efectos negativos, que se han detectado con el tiempo, es decir, no ha sido producto de la evaluación y seguimiento permanente de la implementación como debería ser, para tomar los correctivos a tiempo, sino análisis posteriores.

Por otro lado, la injerencia de forma permanente de los organismos internacionales en promocionar y exigir la aplicación de la NGP en muchos de los Gobiernos de América Latina, a través de la aprobación y adopción de mecanismos a través de la legislación ha generado una serie de vacíos que impiden la aplicación de la misma, debido a que se imponen modelos ajenos a las necesidades de los países, determinando un modelo de administración pública única, que se rige por los mismo parámetros para todos los países, olvidando con ello las necesidades particulares de cada gobierno y dificultando por ende la dinámica de una buena gestión de la administración.

De igual forma, se evidencia algunas debilidades en la aplicación de los postulados, que impiden que esos cambios tengan total éxito en la transformación administrativa de los Estados que los asumen, pues, en muchas ocasiones estas situación de debilidad son producto del manejo interno de las reformas administrativas, ya que estas pueden estar condicionadas a los intereses políticos del gobierno, o son reformas temporales y parciales en la medida que no se involucra todas la entidades que conforman un sistema.

De otro lado, no se evidencia el desarrollo e implementación de un instrumento permanente de evaluación, que sea simultáneo a la implementación de la reforma o cambios administrativos de los gobiernos, que facilite hacer un análisis real y en tiempo de los efectos positivos y negativos que produce la reforma estructural que se está efectuando; esta situación permitiría comprobar realmente que tan eficiente y eficaz han sido los cambios introducidos para transformar o cambiar el quehacer de la administración pública y en caso contrario tomar los correctivos del caso.

Para culminar, se considera que es importante la aplicación de los postulados gerenciales y los principios que orientan la Teoría de la Nueva Gestión Pública -NGP-, pues, así sea en forma gradual y de acuerdo a los recursos e instrumentos que disponga cada Gobierno, se empieza a modernizar la forma de ejecutar las funciones gubernamentales en aras de lograr un mejor desarrollo administrativo, que se verá reflejado en un mejor servicio a la ciudadanía a través de buenas prácticas administrativas, ofreciendo calidad y oportunidad bajo los principios de transparencia, eficiencia, eficacia y economía.

1.4. La Nueva Gestión Pública y su Aplicación en Colombia

El concepto de Nueva Gestión Pública -NGP- se empezó a utilizar en Colombia hace varios años, como punto de partida se tiene la Constitución Política de Colombia de 1991, que establece un Estado más abierto, más garantista de los derechos y más responsable ante la comunidad.

Los gobiernos de los Presidentes Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994), Ernesto Samper Pizano (1994-1998), Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002- 2010), y Juan Manuel Santos (2010 -2014), han expedido una serie de disposiciones normativas, resoluciones, circulares e incluso importantes documentos de políticas públicas, con el objeto de introducir en la administración pública elementos gerenciales propios del ámbito privado que están incluidos en los postulados de la Nueva Gestión Pública -NGP-, lo que ha permitido una labor más acorde a las

necesidades actuales del país y que garantizan la aplicación de los principios de eficiencia, eficacia y economía.

Algunos doctrinantes como Martínez y Ramírez (2007) indican que el proceso de modernización administrativa del Estado, se inició con la adopción del Plan de Desarrollo Económico y Social – La Revolución Pacífica – y con la promulgación de la Constitución Política de 1991, pues consideran que el Plan pretendía la reducción del Estado y privilegiar la iniciativa privada, y la Constitución plantea una mayor presencia del Estado.

Colombia a partir de 1991, introdujo importantes cambios en la administración pública, situación que se inició a partir de la Asamblea Nacional Constituyente que modificó la Constitución Nacional de 1886, dio autonomía a las entidades territoriales: Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios Indígenas; y se eliminaron las intendencias y las comisarias, este cambio fue un avance en desarrollo de la descentralización del país, y que a su vez fue generando otros cambios.

Por la misma época, el Presidente Cesar Gaviria con su Plan de Desarrollo Económico y Social 1990 -1994 denominado “La Revolución Pacífica” introdujo reformas administrativas de vital trascendencia para el país, en especial las reformas de carácter económico, como: la Ley 49/90 de Reforma Tributaria que fortaleció el IVA e introdujo estímulos al mercado accionario, la inversión extranjera y la repatriación de capitales; la Ley 45/90 o de Reforma Financiera, que redujo los

requisitos de entrada al sector y eliminó la especialización de los intermediarios, posibilitando su integración en entidades de mayor tamaño; la Ley 09/91 o de Reforma Cambiaria, que prácticamente liberó el mercado de divisas; la Ley 03/91, que reformó el Instituto de Crédito Territorial, retiró al Estado de la actividad constructora y creó el sistema de subsidios a la demanda; la Ley 07/91 o Régimen de Comercio Exterior, que creó el ministerio del ramo y Bancoldex; la Ley 01/91 o Estatuto de Puertos, que liquidó Colpuertos y abrió la actividad al sector privado, la Ley 60/93 de Distribución de Competencias y Recursos, la Ley 143/94 o Ley Eléctrica y la Ley 142/94 de Servicios Públicos Domiciliarios.

Igualmente, la administración Gaviria ejerció las facultades extraordinarias que le otorgó el artículo 20 transitorio de la nueva Constitución para suprimir, fusionar o reestructurar entidades pertenecientes a la rama ejecutiva del orden nacional, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, y sociedades de economía mixta. (ver anexo 1)

Otro de los cambios promovidos por el Gobierno del Presidente Cesar Gaviria y que a través de los años ha contado con el apoyo continuo de los gobiernos siguientes, fue la búsqueda de conformar una estructura institucional para afrontar los desafíos de la competitividad, el primer paso fue la expedición del documento CONPES 2652 de 1993 “Acciones para la Modernización Industrial” en el cual se delinearon las estrategias dirigidas a la consolidación del proceso de apertura económica para el país

Además, se consideró que las condiciones que presentaba el país en ese momento eran adecuadas para llevar a cabo el proceso de apertura económica, pues, el país contaba con suficientes reservas internacionales¹⁶ y mecanismos de financiación para soportar la eliminación de las trabas administrativas y la rebaja de aranceles.

Según el Banco de la República (2003) “Las reservas internacionales sirven como garantía de que la Nación está en capacidad de honrar sus obligaciones. A mayor nivel de reservas, mayor es el acceso a los mercados y menor el costo; por el contrario, si las reservas caen por debajo de un nivel que los prestamistas internacionales consideran “adecuado”, los mercados se cierran, se incrementa la prima de riesgo, y las agencias calificadoras disminuyen su percepción sobre la probabilidad de cumplimiento de los pagos del país”.

Durante muchos años, Colombia mantiene un excedente en reserva internacionales y en varias ocasiones por solicitud del Gobierno se ha solicitado la inversión de esos excedentes en otros instrumentos que le permitan al país tener más rentabilidad y por ende estabilidad.

Por otro lado, durante la administración siguiente a cargo del Presidente Ernesto Samper Pizano, como se indica en el Conpes 3668 de 2008¹⁷ se estableció una Estrategia Nacional de Competitividad con énfasis en políticas industriales de carácter selectivo. Tal estrategia

¹⁶ La apertura económica representará mayores importaciones por monto de 1150 millones de dólares corrientes durante el periodo de cuatro años. Como a su vez la apertura estará acompañada de un incremento de 2145 millones de dólares de exportaciones no tradicionales, el impacto neto sobre las reservas es positivo en 1674 millones. No obstante, durante los dos primeros años del proceso —cuando las exportaciones reaccionarán más lentamente—, el país tendrá una acumulación menor de reservas internacionales por un monto de 250 millones. Después del segundo año, el proceso tendrá implicaciones más positivas sobre el aspecto cambiario. El punto esencial es que el país cuenta en la actualidad con recursos suficientes, y puede financiar con holgura, esta alineación y por ello esta es una oportunidad excepcional para entrar de lleno a la apertura. En ningún momento, después de la liberación y la baja de tarifas, las reservas no descenderán de cinco (5) meses de importaciones de bienes y servicio. Recuperado: [www.dnp.gov.co/ Documento DNP 2494 DNP—SJ](http://www.dnp.gov.co/Documento/DNP/2494-DNP-SJ)

¹⁷ Informe de seguimiento a la política nacional de competitividad y productividad - Ley 1253 de 2008

fue implementada en dos escenarios institucionales: a) los Acuerdos Sectoriales de Competitividad, los cuales se establecieron como un espacio de concertación público–privado, y b) la creación del Consejo Nacional de Competitividad, con el fin de permitir la participación de diversos agentes, como el Sistema Nacional de Innovación -SNI-, los centros de desarrollo tecnológico -CDT- y los centros regionales de productividad -CDP-, entre otros.

Después, en el Gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango, se adoptó un Plan Estratégico Exportador orientado al impulso del crecimiento económico a través del aumento de las exportaciones, y se diseñó una Política Nacional de Productividad y Competitividad, asignada al Ministerio de Comercio Exterior y se promovió la necesidad de coordinar las acciones entre la administración pública y el sector privado -incluida la academia, para obtener mejores resultados y acercar a la comunidad a la gestión administrativa. (Conpes 3668 de 2008)

Posteriormente, en la administración del Presidente Álvaro Uribe Vélez, se mantuvo en la agenda del Gobierno el tema de la competitividad debido a la importancia que esta generaba y los retos a los que el país se enfrentaba producto de las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio -TLC-, situación por la cual mediante el Decreto 2828 de 2006¹⁸, se creó el Sistema Nacional de Competitividad, el cual tiene como fin coordinar las actividades

¹⁸ Decreto modificado por el Decreto 61 de 2007 “Por el cual se modifica el Decreto 2828 de agosto 23 de 2006 y Decreto 1475 de 2008 “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2828 de 2006 y el Decreto 061 de 2007 para incluir al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como miembro de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Competitividad y como Coordinador Nacional de las Comisiones Regionales de Competitividad” y Derogado posteriormente por el Decreto 1500 de 2012.

estatales y de los particulares, relacionadas con la competitividad del aparato productivo nacional.

El sistema está conformado por la Comisión Nacional de Competitividad, la cual tiene como función principal la señalada en el artículo 5 del citado decreto que es “asesor del Gobierno Nacional y de concertación entre este, las entidades territoriales y la sociedad civil en temas relacionados con la productividad y competitividad del país y de sus regiones, con el fin de promover el desarrollo económico y mejorar el nivel de vida de la población”, y la Coordinación Nacional de Comisiones Regionales encargada de diseñar los lineamientos y articular las acciones y políticas al nivel regional. Además, cuenta con una Secretaría Técnica Mixta encargada de coordinar con las distintas entidades del sector público y privadas la formulación de políticas públicas relacionadas con la competitividad.

En la época del Gobierno de Uribe, el órgano legislativo también se interesó en el tema de la competitividad, por lo cual procedió a expedir la Ley 1253 de 2008 “Por la cual se regula la productividad y competitividad”. elevando a rango de ley el Sistema Nacional de Competitividad que antes solo estaba por decreto, y estableciendo en el artículo 3 de dicha norma que “El Gobierno y el Congreso velarán porque la formulación de la ley del Plan Nacional de Desarrollo se encuentre alineada con los objetivos estratégicos de la competitividad internacional de Colombia, teniendo en cuenta, entre otros, los indicadores del Foro Económico Mundial”.

Posteriormente, el Presidente Juan Manuel Santo, continuó desarrollando la política pública de competitividad y expidió el Decreto 1500 de 2012 “Por medio del cual se dictan medidas para la organización, articulación y funcionamiento del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación”, argumentando para su expedición en la parte considerativa de dicha norma que las nuevas facultades otorgadas a las Comisiones Regionales de Competitividad por el artículo 33 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo¹⁹, exige el fortalecimiento institucional de la Coordinación del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad, en particular para garantizar la participación de todas las instancias de diálogo público-privado que promueven el desarrollo productivo en coordinación con las Comisiones Regionales de Competitividad que les permitan cumplir sus objetivos.

Además de lo anterior, los distintos gobiernos han expedido normas y otros documentos dentro de los cuales se considera que se han plasmado los principios y características de la Nueva Gestión Pública -NGP-, que se han ido implementando durante varios años en el país en las distintas entidades del Estado, tanto a nivel nacional como territorial.

La Constitución Política de Colombia de 1991, establece los pilares fundamentales de la organización del Estado y la sociedad, a partir de esta Carta Política se han generado una serie de disposiciones que incluyen los postulados de la -NGP-(ver anexo II)

¹⁹ Ley 1450 De 2011 Por la Cual se Expide Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

Por otro lado, el Consejo Nacional de Política Económica y Social -Conpes- creado con la Ley 19 de 1958, como un organismo asesor del Gobierno Nacional en materia de desarrollo económico y social, es el encargado de recomendar políticas generales, que posteriormente son aprobadas y plasmadas en el documento Conpes.

Las administraciones presidenciales antes mencionadas, han expedido una serie de documentos de política pública, los cuales contienen lineamientos encaminados a mejorar la administración pública que incluyen muchos de los fundamentos y postulados de la Nueva Gestión Pública -NGP- (ver anexo III)

De acuerdo a los documentos mencionados, resulta notorio el interés del Gobierno Nacional en buscar mecanismos amparados en la normatividad y en los documentos de política pública tendientes a modernizar y generar cambios en las estructuras de las entidades de Estado, es decir, mejorar el que hacer permanente de la administración pública, bajo los lineamientos de las nuevas corrientes de organización administrativa como es la Nueva Gestión Pública -NGP-.

Los postulados de la NGP se han implementado a través de los años en reestructuraciones o rediseños institucionales que se han realizado a varias entidades del Estado, buscando la descentralización del poder, presupuestos por resultados, mejoramiento en la toma de decisiones y el desempeño, aumento de la competencia, rendición de cuentas y principalmente rescatando la importancia de ciudadano como cliente permanente de la administración pública.

Todas las administraciones presidenciales antes mencionadas, han iniciado sus gobiernos con reformas a las entidades del Estado; el Gobierno de Gaviria con las reformas para la apertura

económica, el Gobierno de Samper con la creación de estrategia para la Competitividad; el Gobierno de Pastrana entre una de sus reformas más importantes se destaca la referente a las Fuerzas Armadas de Colombia; el Gobierno de Uribe realizó reformas al sector salud, agropecuario, vivienda y ambiente entre otros; y el Gobierno de Santos ha realizado también varias reformas en diferentes sectores del Estado, lo más destacado es la creación de importantes unidades y agencias para el sector de minería, hidrocarburos, infraestructura y tierras, entre otras. Al igual que la división de algunos ministerios que antes conformaban uno y en aras de mejorar la gestión y al evaluar su funcionamiento conjunto se encontró que era conveniente independizar la labor, por eso ahora se crearon 2 entidades independientes como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo entre otros.

La aplicación de todas las disposiciones mencionadas en el desarrollo de las actividades diarias de las entidades del Estado, permite indicar que la administración pública en Colombia está dando pasos importantes tendientes a modernizar la gestión pública y generar transparencia a través de la aplicación de los postulados de la Nueva Gestión Pública -NGP- con el fin de fortalecer las instituciones y prestar un mejor servicio a la ciudadanía.

A continuación, se señala como muestra de lo anterior, como se han implementado algunos de los postulados de la NGP:

- Mecanismo de Rendición de Cuentas.

El Gobierno Nacional a través del Conpes 3654 de 2010 determinó que es obligación de las entidades del gobierno con la comunidad en general realizar cada año una audiencia de rendición de cuentas, la cual tiene como finalidad generar transparencia en la gestión, confianza entre gobernantes y gobernados, y garantizar el ejercicio del control social a la gestión y resultados de la administración, para citar un ejemplo y en este caso puntual encontramos que el Ica desde 2007 ha implementado la audiencia de rendición de cuentas para darle a conocer a la comunidad del sector agropecuario los resultados de su gestión.

- Presupuesto por resultados

Otro postulado destacado, es la implementación del presupuesto por resultado para las entidades públicas, el cual está orientado a logros específicos a través de la ejecución de programas, que buscan generar una eficiencia en el gasto público.

En Colombia, como lo ha señalado la Contraloría (2008) el marco legal del presupuesto está recogido en el Decreto 111 de 1996²⁰, los cambios más importantes en el sistema presupuestal se dieron con la expedición de la Ley 819 de 2003²¹ sobre transparencia fiscal, en la cual se adopta el marco fiscal de mediano plazo MFMP, y el Decreto 4730 de 2005²² donde además se exige la elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo MGMP.

El Departamento Nacional de Planeación –DNP- considera que estos instrumentos traen “importantes beneficios en términos de disciplina fiscal (consistencia entre el nivel de gasto y la

²⁰ Decreto que compila las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995

²¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

²² por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto.

disponibilidad de recursos en el corto y mediano plazo), asignación estratégica de recursos (conciliación entre las prioridades del gobierno y lo que cabe dentro de las posibilidades de pago), eficiencia y efectividad en el gasto (provisión de bienes y servicios de calidad que contribuyan al logro de prioridades de política a costos razonables)”. (Contraloría, 2008)

Una de las evidencias de la aplicación de este postulado y su importancia a nivel presupuestal, se encuentra en los proyectos de ley que se tramitan en el Congreso de la República, donde esta exigencia se ha vuelto de obligatorio cumplimiento para los proyectos de ley que se presentan. Así lo ha reiterado la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-015A de 2009, al señalar:

“(…) en forma reiterada la Corte ha dicho que la obligación en comento se manifiesta en dos momentos. El primero, a cargo del Legislador, con la exposición de motivos o con las ponencias para debate, las cuales deberán incluir el análisis de los costos fiscales y la fuente de ingresos de la iniciativa, pues de esta manera se busca que los congresistas conozcan perfectamente las implicaciones de su voto y midan las verdaderas posibilidades de que la medida se cumpla. El segundo, a cargo del Ministro de Hacienda y Crédito Público, a quien corresponderá rendir concepto en relación con los costos fiscales estimados para el proyecto, así como sobre la fuente de ingresos para cubrirlos y sobre su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. De esta forma, consideró la Corte que “los instrumentos contenidos en el artículo 7 analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país – de efectos tan etéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar Leyes sin que

se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios – administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento”.

En este orden de ideas, la implementación del presupuesto por resultados implica cambiar la cultura del quehacer público, pues implica una organización y planeación presupuestal y por ende mayor control en la ejecución del presupuesto por parte de la entidad y de los órganos de control del Estado, ya se van evaluar los resultados de su ejecución.

Este instrumentos de ejecución presupuestal por resultado, en algunos casos ha servido de ejemplo para otros países, así lo ha señalado el Departamento Nacional de Planeación en marzo de 2015²³ al expresar que el modelo de presupuesto por resultados, que viene impulsando Colombia; en la experiencia de los Contratos Plan, que son inversiones de alto impacto regional, y el Mapa Regalías, una herramienta para la gestión transparente de la actividad minero energética, se han convertido en prototipos para países de América Latina y África.

Recientemente, Chile le pidió a Colombia compartir su experiencia con los Contratos Plan, un modelo de concurrencia de recursos de distintas entidades para adelantar obras de alto impacto social y económico en las regiones, como vías, infraestructura educativa, saneamiento básico y proyectos productivos, entre otros.

²³ www.dnp.gov.co.

- Selección de personal por Meritocracia.

Este postulado se incluyó desde la Constitución Política de 1991 y se ha desarrollado con diferentes instrumentos normativos. Este instrumento es la selección para el ingreso a cargos en la administración pública a través de procesos de meritocracia que permitan evaluar las habilidades, aptitudes y destrezas que poseen las personas que desean ingresar a laborar en las entidades públicas, de esta manera se pretendía que las personas que tuvieran las mejores condiciones fueran seleccionadas para trabajar en el Estado y como consecuencia de ello, quedaran inscritos en carrera administrativa.

Igualmente, el Gobierno Nacional tomó la decisión política de dar aplicación a procesos meritocráticos para la selección de directores de las Entidades desconcentradas del orden Nacional y de los funcionarios encargados del Control Interno, entre otros funcionarios de libre nombramiento y remoción. A partir de la Directiva Presidencial 10 de 20 de agosto de 2002, se puso en marcha esta iniciativa, pero ha caído en desuso, pues actualmente no se realiza este proceso para nombrar personal de confianza en las administraciones públicas.

En el Ica se utilizó este mecanismo solamente para nombrar los primeros subgerentes técnicos creados con el nuevo rediseño, pero actualmente no se utiliza.

- Gobierno electrónico

Este postulado ha representado un gran avance en el desarrollo de la gestión de las entidades y ha facilitado los trámites de los ciudadanos ante la administración pública.

Este postulado constituye uno de los pilares de la nueva gestión pública, y consiste en la incorporación de la modernización tecnológica a las entidades estatales y el desarrollo y la implementación del Gobierno electrónico²⁴.

El Gobierno Nacional a partir del documento CONPES 3072 de 2000 “Agenda de Conectividad” estableció una política de Estado para “masificar el uso de las tecnologías de información y las comunicaciones y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y socializar el acceso a la información”, una de las estrategias que el Conpes determinó es la de Gobierno en línea, dirigida a promover la oferta de información y de servicios del Estado a través del Internet, dando paso al concepto de gestión gubernamental por medios electrónicos y de atención al ciudadano por medios no presenciales, en este campo se ha avanzado en la medida que la ciudadanía se ha adaptado a esta nueva cultura de solicitar los trámites vía internet.

En este orden de ideas, se evidencia con la inclusión de todos estos mecanismos los avances del Gobierno Nacional en aras de transformar y modernizar las entidades públicas, para brindar mejores servicios a los ciudadanos.

²⁴ El Gobierno Electrónico es el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC's), particularmente la Internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno”. Recuperado de www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39255/gobierno_electronico_anaser.

Capítulo II

Generalidades del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA-

2.1 Marco Constitucional y Legal

En este capítulo se va realizar un simple recorrido por el marco normativo, es decir se va referenciar las principales disposiciones de carácter constitucional, legal, reglamentarias y disposiciones internas que delimita el actuar del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- desde su creación como corporación hasta la última modificación de su estructura orgánica y de planta de personal realizada por el Gobierno Nacional en el 2008. En virtud de esto, se va dividir este componente en dos etapas de acuerdo a la vigencia de la Carta Política, así: i) La Constitución Nacional de 1886, y ii) La Constitución Política de Colombia de 1991.

2.1.1. Constitución Nacional de 1886

De conformidad con el Decreto 1425 de 1960 “Por el cual se reorganiza el Ministerio de Agricultura” en el cual se estableció en el artículo 1 que: “Corresponde al Ministerio de Agricultura formular la política agropecuaria del país; estudiar los aspectos económicos y sociales de la producción, distribuciones y consumo de los productos agropecuarios; fomentar el mejoramiento de los sistemas agropecuarios: racionalizar de acuerdo con las leyes, el uso y tenencia de la tierra; controlar las plagas y enfermedades de los animales y las plantas; realizar investigaciones científicas y conocer de todos los negocios relacionados con el desarrollo agropecuario del país”.

De acuerdo a la norma transcrita, la entidad encargada de prestar el servicio de sanidad animal y vegetal era el Ministerio de Agricultura, el cual dentro de su estructura disponía de una serie de dependencias como las Secciones de Productos Agropecuarios y las Divisiones de Investigaciones Agropecuarias, de Cultivos y de Ganaderías.

Posteriormente, aparece el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA- el cual se creó mediante el Decreto 1562 de 1962²⁵ como una corporación y al año siguiente fue transformado mediante el Decreto 3116 de 1963,²⁶ en un establecimiento público del orden nacional descentralizado cuyo propósito fundamenta fue como lo señala (Samper, 1969) “promover, coordinar y realizar la investigación, la enseñanza y la extensión agropecuaria” entidad que inició sus labores a partir de 1 de enero de 1964.

Dentro de las funciones más destacadas que le correspondía ejecutar al Instituto estaban las siguientes:

1. Promover, coordinar y realizar la investigación, enseñanza y extensión agropecuaria.
2. Adelantar investigaciones sobre la industria agropecuaria o desarrollo agrícola para facilitar o complementar las que otras entidades realizan.

²⁵ “Crea la Corporación Instituto Colombiano Agropecuario” Diario Oficial 30847

²⁶ “Reorganiza la Corporación como establecimiento público” Diario Oficial 31265

3. Promover la utilización de las investigaciones disponibles para mejorar el desarrollo de la agricultura y la ganadería en forma integral en todo el país.
4. Preparar personal técnico para su propio servicio, el de otras entidades y el ejercicio de las profesiones relacionadas con las ciencias agropecuarias.
5. Cooperar con otros organismos nacionales de enseñanza agropecuaria.
6. Colaborar con otras entidades en la formulación de programas de investigación, enseñanza y extensión de ciencias agropecuarias.
7. Colaborar en el desarrollo de la industria agropecuaria.
8. Las demás actividades necesarias para el cumplimiento de los propósitos de su fundación.

Posteriormente, el Gobierno Nacional mediante el artículo 6 del Decreto 2420 de 1968²⁷ “Por el cual se reestructuró el sector agropecuario”, Adscribe al Instituto Colombiano Agropecuario las funciones del Instituto de Fomento Algodonero y del Instituto Nacional de Fomento Tabacalero, y se incluyó aspectos de organización y funcionamiento.

A partir de los artículos 21, 40 y 41 del mencionado decreto, se le asignó otras funciones al ICA, como: Recomendar al Ministerio de Agricultura la política a seguir para el oportuno y adecuado uso de sus investigaciones, promover la utilización de los resultados de las investigaciones agrícolas y ganaderas con el objeto de mejorar el desarrollo agropecuario del país, ejercer el control de la calidad de fertilizantes, insecticidas, fungicidas, herbicidas, concentrados para uso animal y

²⁷ Diario oficial 32617 de 8 de octubre de 1968

sobre el manejo y transporte de los mismos, expedir la reglamentación sobre semillas certificadas y vigilar el cumplimiento de las mismas, hacer cumplir las normas de calidades, sanidad y preservación de los productos e insumos agropecuarios, ejercer las funciones relacionadas con la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades animales y promover el adecuado y oportuno uso de los recursos y medios para erradicarlas.

Las funciones mencionadas, están todas enfocadas a la protección sanitaria y fitosanitaria del país, las cuales se mantienen en la actualidad y siguen siendo a cargo del ICA, salvo la de investigación y transferencia de tecnología que fueron asignadas a Corpoica.

Luego, en el mismo año se expidió el Decreto 1050 de 1968²⁸, por medio del cual se estableció las reglas sobre la reorganización y el funcionamiento de las entidades pertenecientes al Orden Nacional, dentro de las cuales se encontraban los establecimientos públicos como el ICA, y se determinó la naturaleza de esos organismo, indicando que “Son organismos creados por la ley, o autorizados por esta, encargados principalmente de atender funciones administrativas, conforme a las reglas del derecho público, y que reúnen las siguientes características: Personería Jurídica; Autonomía Administrativa, y Patrimonio Independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial. Así

²⁸ “Por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la administración nacional”. Derogado por el art. 121, Ley 489 de 1998 “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

mismo, señaló las normas para la organización y funcionamiento de los organismos descentralizados”.

Posteriormente, mediante el Decreto 3120 de 1968²⁹, se adicionó el Decreto 2420 creando las Comisiones Nacionales de Productos Agrícolas, las cuales son de carácter consultivo, y serán organismos adscritos al Ministerio de Agricultura, también se creó el Fondo de Desarrollo y Diversificación de Zonas Cafeteras como establecimiento público dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, se determinó su funcionamiento y su patrimonio.

El artículo 30 del Decreto – Ley 133 de 1976³⁰ asignó otras funciones al Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, como:

- “1. Promover, coordinar y realizar directamente o en colaboración con otras entidades investigaciones biológicas y físicas, y estudios socio - económicos, con miras a aumentar el producto del Sector Agropecuario, dentro de las políticas adoptadas por el Gobierno Nacional.
2. Promover y aplicar los resultados de la investigación agropecuaria. Así mismo, adelantar estudios sobre métodos de transferencia de tecnología.
3. Preparar y capacitar personal profesional y técnico para su propio servicio.

²⁹ “Por el cual se adicionó el Decreto 2420 de 1968” Diario Oficial 32.687 de 17 de enero de 1969

³⁰ Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario” Diario Oficial 34.570 de 11 de junio de 1976. Notas de vigencias 1. Modificado por el Decreto 1279 de 1994, publicado en el Diario Oficial 41.406 del 24 de junio de 1994, 'Por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y se dictan otras disposiciones. 2. Modificado por el Decreto 2478 de 1999, publicado en el Diario Oficial 43.819 del 17 de diciembre de 1999, 'Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones. Derogado parcialmente por el Decreto 501 de 1989. Recuperado: www.camara.gov.co/camara/basedoc/decreto/1976/decreto_0133_1976.html/ nov 10 de 2015-

4. Aplicar, desarrollar y controlar el cumplimiento de las normas que expida el Ministerio de Agricultura en materia de:

- a. Prevención, diagnóstico y control de enfermedades y plagas que afecten a animales y vegetales.
- b. Sanidad y calidad que deben cumplir los frigoríficos y plantas de procesamiento de carnes con destino a la exportación de acuerdo con los convenios celebrados con las autoridades de los países importadores.
- c. Calidad, formulación, manejo, transporte y uso de fertilizantes, acondicionadores de suelo, herbicidas, fungicidas, insecticidas, demás plaguicidas de uso agrícola, dedoliantes y regularizadores fisiológicos de plantas, alimentos para animales, sales, drogas y productos biológicos de uso veterinario.
- d. Certificación de semillas.
- e. Incubación e inseminación artificial animal.

5. Ejercer el control sanitario sobre importaciones y exportaciones de animales y vegetales y de productos de origen animal y vegetal a fin de prevenir la introducción de enfermedades y plagas que puedan afectar la agricultura y la ganadería del país, y certificar la calidad sanitaria de las exportaciones.

6. Promover la utilización de semillas certificadas y producirlas cuando sea necesario.

7. Promover la utilización de las técnicas de incubación e inseminación artificial animal, y prestar los servicios necesarios en estas disciplinas.

8. Supervisar y evaluar la asistencia técnica agropecuaria especialmente la exigida por la Ley 5 de 1973 y sus Decretos reglamentarios, para los créditos otorgados con cargo

al Fondo Financiero Agropecuario de conformidad con las normas adoptadas por el Gobierno Nacional.

9. Ejercer las funciones de investigación y de transferencia de tecnologías agropecuarias requeridas en los programas de desarrollo rural que se adelanten en colaboración con otros organismos del Estado.

10. Promover cursos de actualización, prestar servicios de asesoría y realizar otras actividades en materias agropecuarias en beneficio de profesionales, técnicos, agricultores y ganaderos”.

Además, en sus artículos 31 y 32 determinó como estaría conformada la Junta Directiva del Instituto y las funciones a su cargo, tanto de carácter administrativo como misionales entre las cuales se encuentra la aprobación del presupuesto de cada año y algunas decisiones misionales.

La Junta Directiva estaba conformada por varios integrantes del sector agropecuario, el gerente y la participación de otras entidades del Estado, así:

- “1. El Ministro de Agricultura o su delegado, quien la presidirá.
2. El Jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
3. El Gerente General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-
4. El Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros o su delegado.
5. El Rector de la Universidad Nacional.
6. Un Representante de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos -ANUC-.
7. Dos Representantes o sus suplentes, designados por el Presidente de la República”.

Luego, con el Decreto 1394 de 1984³¹ se otorgaron unas facultades al Instituto en el sentido que se autorizó para delegar en el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, las funciones de supervisión y control de la asistencia técnica en materia de fauna terrestre y aprovechamientos forestales.

Posteriormente, se expidió una serie de decretos que modificaron o ajustaron la estructura de la entidad hasta 1989. De acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública, en el informe Bicentenario de la Independencia de Colombia 1810 -2010, la estructura del Estado Colombiano, Sector Agricultura y Desarrollo Rural, está conformado de la siguiente manera:

- Decreto 3136 de 1984³². Por medio del cual se aprueba los estatutos del Instituto Colombiano Agropecuario.
- Decreto 362 de 1986³³. Aprueba una modificación parcial de los estatutos del ICA.
- Decreto 501 de 1989³⁴. Se reestructura el sector agropecuario y en sus artículos 140 a 148 se dicta disposiciones sobre el objeto, funciones y la Junta Directiva del Instituto Colombiano Agropecuario.
- Decreto 2326 de 1989. Por el cual se aprueba el Acuerdo que adopta la estructura y fija las funciones de las dependencias del Instituto.

³¹ Diario oficial 36675

³² Diario Oficial 36837.

³³ Diario Oficial 37336.

³⁴ Por el cual se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura y se determinan las funciones de sus dependencias”. Decreto derogado por el artículo 48 del Decreto 1279 de 1994.

Con estas últimas disposiciones, se mantuvo la estructura del ICA hasta que se expidió la nueva Constitución Política de Colombia que consagró una disposición expresa referente al sector agropecuario, dándole así la importancia que requiere este tema en el país.

2.1.2. La Constitución Política de Colombia de 1991

Los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo, así lo señaló la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-006 de 23 de enero de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Ahora bien, el artículo 65 de la Carta Política dispone:

“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de

alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.

Es a partir de esta disposición de orden constitucional, que la producción de alimentos y las materias primas de origen animal y vegetal en el país gozan de una especial protección por parte del Estado, de ahí surge la necesidad para el Gobierno Nacional de pensar en generar un desarrollo integral agropecuario en las distintas actividades del sector como las agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así, como también la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras que permitan a la vez mayor producción y más seguridad en la producción agropecuaria en aras de proteger la salud animal, vegetal y por ende la salud humana.

Ahora bien, el artículo 20 transitorio de la nueva Carta Política, estableció:

“El Gobierno Nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una Comisión conformada por tres expertos en Administración Pública o Derecho Administrativo designados por el Consejo de Estado; tres miembros designados por el Gobierno Nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece.”

En cumplimiento de esta disposición, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2141 de 1992³⁵, a través del cual reestructuró el ICA, y en su artículo 1 dispuso expresamente: mantener la naturaleza de establecimiento público del orden nacional, al **indicar**:

“El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, creado y organizado conforme a los Decretos 1562 de 1962, 3116 de 1963, 2420 y 3120 de 1968, 133 de 1976 y 501 de 1989, es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Agricultura y perteneciente al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología”.

La misma disposición consagró en el artículo 2, el objetivo del Instituto al señalar:

“contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario mediante la investigación, la transferencia de tecnología y la prevención de riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales”.

Además, precisó que las actividades de investigación y de transferencia de tecnología serían ejecutadas principalmente mediante la asociación con personas naturales o jurídicas.

En el artículo 3 del mencionado Decreto, señaló las funciones del Instituto, así:

“1. Asesorar al Ministerio de Agricultura en la formulación de la política y los planes de investigación agropecuaria, transferencia de tecnología y prevención de riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las necesidades animales y vegetales.

³⁵ Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano Agropecuario”. Diario oficial 40.703 de 31 de diciembre de 1992.

2. Financiar la asesoría a los Departamentos para la debida coordinación, seguimiento y evaluación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria para pequeños productores que establezcan los municipios.
3. Realizar, financiar o contratar, la ejecución de los programas de investigación y transferencia de tecnología que sean aprobados por El Consejo Directivo del ICA para cumplir el Plan Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria adoptado por el Consejo del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuarias, o asociarse para el mismo fin.
4. Apoyar y financiar los programas de capacitación de los asistentes técnicos y los extensionistas, tanto particulares como oficiales de las unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA).
5. Promover y utilizar estrategias de información científica y tecnológica, comunicación, capacitación y asesoría, planeación y prospectiva, regionalización y desarrollo institucional, que tengan como fin impulsar el desarrollo tecnológico del sector agropecuario.
6. Procurar la preservación y el correcto aprovechamiento de los recursos genéticos vegetales y animales del país, dentro de las actividades de ciencia y tecnología que desarrolle.
7. Propiciar los convenios de cooperación técnica nacional e internacional en las áreas de investigación y transferencia de tecnología y de protección a la producción agropecuaria.

8. Promover y financiar la capacitación de personal para su propio servicio o del de las entidades con las cuales se asocie o celebre convenios.

9. Planificar y ejecutar acciones para proteger la producción agropecuaria de plagas y enfermedades que afecten o puedan afectar las especies agrícolas o pecuarias del país o asociarse para los mismos fines.

10. Ejercer el control técnico sobre las importaciones de insumos destinados a la actividad agropecuaria, así como de animales, vegetales y productos de origen animal y vegetal, a fin de prevenir la introducción de enfermedades y plagas que puedan afectar la agricultura y la ganadería del país, y certificar la calidad sanitaria de las exportaciones, cuando así lo exija el país importador

11 Ejercer el control técnico de la producción y comercialización de los insumos agropecuarios que constituyan un riesgo para la producción y la sanidad agropecuarias.

12. Adoptar, de acuerdo con la Ley, las medidas que sean necesarias para hacer efectivo el control de la sanidad animal y vegetal y la prevención de riesgos biológicos y químicos.

13. Administrar el Fondo Nacional de Emergencia Sanitaria.

14. Señalar las tarifas por los servicios que preste, de conformidad con los procedimientos que fije la ley.

15. Disponer las medidas necesarias para el cumplimiento, seguimiento y evaluación de la política, estrategias, planes y gestión del Instituto.

Parágrafo 1: Las decisiones administrativas y las medidas de prevención sanitaria o de control de insumos que el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, expida o adopte se dirigirán exclusivamente a velar por la seguridad colectiva de la producción agrícola y pecuaria, sin atender a situaciones particulares o subjetivas.

Parágrafo 2: El ICA podrá asesorar a las entidades del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, pero no asumirá funciones de vigilancia ni supervisión dentro del mismo. Tampoco le corresponde inscribir asistentes técnicos ni áreas sembradas para los efectos de dicho Sistema.”

Igualmente, se determinó que dentro de la estructura de la Entidad existiría una Junta Directiva la cual se encargaría de decidir algunos asuntos de la entidad, también se creó el Fondo de Emergencia Sanitaria como una cuenta separa del presupuesto del Instituto a cargo del Gerente General de la entidad, quien se encargaría de determinar el destino de esos recursos de acuerdo a las necesidades que se presenten en el sector.

En cumplimiento de estas disposiciones, la Junta Directiva del Instituto procedió a expedir mediante Acuerdo 35 de 1993³⁶ los nuevos estatutos de la entidad, los cuales a su vez fueron aprobados mediante Decreto 2645 de 1993³⁷ por parte del Gobierno Nacional, en los cuales se determina dentro de otras acciones el funcionamiento de la Junta Directiva en general.

³⁶ “Por el cual se adoptan los estatutos internos y se establece la estructura interna del Instituto Colombiano Agropecuario, “Ica” y se determinan las funciones de sus dependencias”.

³⁷ “Por el cual se aprueba el Acuerdo. 35 del 6 de diciembre de 1993 de la Junta Directiva del Instituto Colombiano Agropecuario, Ica, por el cual se adoptan los estatutos internos y se establece la estructura interna del Instituto Colombiano Agropecuario “Ica” y se determinan las funciones de sus dependencias”. Diario oficial 41.155, de 29 de diciembre de 1993”. Nota. Decreto derogado por el artículo 53 del Decreto 4765 de 2008.

En 1992, el ICA dejó de tener a su cargo la investigación agropecuaria a pesar de permanecer esa función en la objeto de la entidad, pues, como lo señala Perry (2000) se separó las labores de regulación, prevención y control sanitario, de las de generación y transferencia de tecnología, al especializar al ICA en las primeras y determinar que las segundas deberían ser ejecutadas por otras entidades, principalmente por corporaciones mixtas de derecho privado de las que contempla la legislación de ciencia y tecnología mencionada, con lo que se dio paso a la creación de CORPOICA.

Así mismo, señala Perry (2000) que CORPOICA se creó a principios de 1993 como una corporación mixta de derecho privado. Sus socios fundadores –más de cien– fueron el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y del ICA; la mayoría de las agremiaciones de productores agropecuarios de carácter nacional y varias de carácter regional; las principales universidades del país, tanto nacionales, como regionales, públicas y privadas; diversos centros de investigación; algunos departamentos y municipios, y varias empresas privadas. La mayoría de los aportes provinieron de las entidades gubernamentales, en especial de la infraestructura de investigación con que contaba el ICA. No obstante, la entidad tiene carácter mixto y se rige por

Apruébese el Acuerdo 35 del 6 de diciembre de 1993, expedido por la Junta Directiva del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, mediante el cual se adoptan los Estatutos Internos y se establece la Estructura Interna del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.

las normas del derecho privado, lo que le da mayor agilidad y oportunidad en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos.

En 1993 el poder legislativo expidió la Ley 101 de 1993, “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”, la cual determinó en su artículo 65 en forma general las funciones que el ICA debe cumplir, así:

“El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por intermedio del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, deberá desarrollar las políticas y planes tendientes a la protección de la sanidad, la producción y la productividad agropecuaria del país. Por lo tanto, será el responsable de ejercer acciones de sanidad agropecuaria y el control técnico de las importaciones, exportaciones, manufactura, comercialización y uso de los insumos agropecuarios destinados a proteger la producción agropecuaria nacional y a minimizar los riesgos alimentarios y ambientales que provengan del empleo de los mismos y a facilitar el acceso de los productos nacionales al mercado internacional.

Para la ejecución de las acciones relacionadas con la sanidad agropecuaria y el control técnico de los insumos agropecuarios, el ICA podrá realizar sus actividades directamente o por intermedio de personas naturales o jurídicas oficiales o particulares, mediante la celebración de contratos o convenios o por delegación para el caso de las personas jurídicas oficiales. Para este efecto, coordinará las acciones pertinentes con los Ministerios de Salud y del Medio Ambiente y con las demás entidades competentes.

No obstante, el ICA podrá homologar automáticamente los controles técnicos efectuados por las autoridades competentes de otros países. Dicha decisión podrá ser

revocada en cualquier tiempo por un Comité de Homologación que para tal efecto se constituya, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 1. Los funcionarios autorizados para estos propósitos tendrán el carácter y las funciones de 'Inspectores de Policía Sanitaria'.

PARÁGRAFO 2. La Junta Directiva del ICA establecerá los criterios que deberán tenerse en cuenta para celebrar los contratos o convenios de que trata el presente artículo”.

Posteriormente, el Gobierno Nacional reglamento dicho artículo mediante el Decreto 1840 de 1994,³⁸ en el cual determinó todas las funciones y competencias del Instituto como autoridad sanitaria encargada de la inspección, vigilancia y control en el país.

En el 2001 mediante Decreto 1454³⁹ se modificó la estructura interna de la entidad, ajustes que obedecieron a lo dispuesto en Ley 489 de 1998⁴⁰ y posteriormente, se realizaron varias modificaciones en la planta de personal del Instituto mediante los Decretos 1455 de 2001⁴¹, 2770 de 2003⁴², y 3029 del 2006⁴³.

³⁸ ““Por el cual se reglamenta el Artículo 65 de la Ley 101 de 1993”.

³⁹ “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano Agropecuario”

⁴⁰ “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.464 del 30 de diciembre de 1998.

⁴¹ Por el cual se modifica la Planta de Personal del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, y se dictan otras disposiciones”.

⁴² “Por el cual se suprimen cargos vacantes del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.

⁴³ “Por el cual se modifica la planta de personal del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA”.

Con la expedición Decreto 502 de 2003⁴⁴ se reglamentó la Decisión Andina 436 de 1998 para el registro y control de plaguicidas químicos de uso agrícola, y se asignó al ICA como la Autoridad Nacional Competente para llevar el registro y control de los plaguicidas químicos de uso agrícola y responsable de velar por el cumplimiento de la Decisión y del manual técnico.

Posteriormente, la Ley 1152 de 2007⁴⁵, reformó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, retirando unas funciones que éste tenía con relación a la regulación y administración de la actividad pesquera y acuícola y asignándoselas al ICA.

Dando cumplimiento a la mencionada ley, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 4904 de 2007⁴⁶ modificó nuevamente la estructura del ICA, creando la Subgerencia de Pesca con dos direcciones: i) La Dirección de Regulación de Pesca y Acuicultura, y ii) La Dirección de Servicios al Ciudadano y las Oficinas Regionales de Pesca Marítima de la Costa Atlántica y Pacífica.

Luego, el 17 de diciembre de 2008, el Gobierno Nacional reformó el Instituto en cumplimiento de la “Política Nacional Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos para el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitario” contenida en el documentos CONPES 3375 de 2005, mediante el cual se determinaron los lineamientos de política pública en el sector agropecuario que tiene como

⁴⁴ Modificado parcialmente por el Decreto 2404 de 2005 y el Decreto 727 de 2012, (Nota: Compilado por el Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015)

⁴⁵ “Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial 46.700 de 25 de julio de 2007. <Ley declarada INEXEQUIBLE>

Declarada inexecutable por la Sentencia C-175/09: "Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1152 de 2007, “Por la cual se dicta al Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”.

⁴⁶ Diario oficial 46.849 de 21 de diciembre de 2007. Derogado por el Decreto 4765 de 2008

finalidad mejorar las condiciones de sanidad e inocuidad de la producción agroalimentaria nacional con el fin de proteger la salud y vida de las personas y los animales, aumentar la competitividad y fortalecer la capacidad para obtener la admisibilidad de los productos agroalimentarios en los mercados internacionales y se estableció a partir de la problemática del sector las estrategias dirigidas a la adecuación y fortalecimiento institucional del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias Nacional -MSF-, el mejoramiento de la estructura operativa del Sistema MSF Nacional para su óptima operación.

Dentro del documento de política pública antes citado, se evidenciaron los principales problemas que afectaban el buen funcionamiento del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias -MSF- en el país, como los que se enuncian a continuación:

a) Falta de coordinación intersectorial entre los diversos ministerios y entidades nacionales que constituyen el sistema; b) Desarticulación intrasectorial; c) Problemas en la definición y operación de algunas funciones y competencias entre las entidades de orden nacional, y carencia de competencias frente a algunos temas; d) Debilidad de las autoridades sanitarias nacionales especialmente en el campo de la inocuidad de alimentos; e) Distribución inadecuada, para efectos sanitarios, de algunas competencias entre las autoridades de orden nacional y los entes territoriales, lo cual dificulta la vigencia del necesario estatus único nacional y genera la aplicación desigual de las políticas, directrices y medidas sanitarias. (Conpes, 3375, 2005)

Así las cosas, se puede observar que los problemas mencionados son a causa de las falencias y debilidades en las estructuras que poseen las entidades del sistema sanitario, y se encontró que, en el sector agropecuario a pesar de que muchas entidades tienen presencia institucional en casi todos los departamentos del país, es necesario incrementar el servicio de cobertura, situación que permitiría ejercer una mayor vigilancia y control, pero a su vez es necesario generar mecanismos que promuevan acciones preventivas para disminuir los riesgos en materia sanitaria y fitosanitaria.

Para lograr lo anterior, se determinó dentro del CONPES un fortalecimiento institucional con el fin de adecuar las competencias y funciones de las distintas entidades que conforman el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, así:

“Es necesario consolidar el modelo de sanidad agropecuaria que se ha venido construyendo en el ICA; el cual debe incluir todos los aspectos de sanidad e inocuidad que abarcan los eslabones desde la producción, uso y comercialización de los insumos agropecuarios, las actividades de producción primaria en campo y el transporte y comercialización de la producción agropecuaria hasta las plantas de procesamiento y centros de acopio. Estas funciones deberán desarrollarse a través, entre otras, de acciones como el fortalecimiento de las actividades de evaluaciones de riesgo; la ampliación de la cobertura de sus servicios sanitarios; y el mayor desarrollo de esquemas de prevención. En este sentido se hace necesario profundizar la especialización de las funciones del instituto en materias MSF, lo cual puede requiere una reorganización interna de sus actividades.” (Conpes, 3375, 2005. p 19-20)

Ahora bien, se determinó que para desarrollar todas estas políticas era necesario establecer un plan de trabajo que se denominó “Plan Transitorio” que permitió establecer las acciones que deben ejecutar las entidades que conforman el sistema sanitario para realizar las reformas institucionales que se requieren, por lo tanto se dispuso que el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, deberá presentar una “propuesta de ajuste institucional con el fin de mejorar su capacidad para atender las directrices de esta política” y se le recomendó “solicitar al Programa de Renovación de la Administración Pública – PRAP-, y al Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP-apoyar las acciones de reestructuración de las instituciones del Sistema, conforme a los requerimientos técnicos identificados para la ejecución de la presente política”. (Conpes, 3375, 2005, p. 34 a 36)

En este orden de ideas, el ICA a través de una consultoría externa realizó un estudio técnico de diagnóstico institucional que determinó entre varios presupuestos, los siguientes:

“De cualquier forma, si se analiza la evolución del sector externo agropecuario se observa un crecimiento constante y acelerado en los mercados que genera una demanda importante de capacidad en materia de control fito y zoonosanitario.

Por lo tanto, un aumento en la demanda de los servicios de control sanitario exige mejorar las técnicas de gestión de tal modo que el control sanitario pueda dar respuesta a los múltiples problemas que se presentan en el comercio de ésta clase de bienes. Igualmente, un mayor volumen de carga movilizada implica un mayor número de

controles en materia de control sanitario y exige una estructura organizacional distinta a la diseñada para los años 60, 70, 80 y 90's.

Es por esto que las prioridades de la agenda interna tendientes a mejorar el Sistema Sanitario Nacional, incluyen entre otros aspectos mejorar la capacidad de evaluación de riesgos, mejorar el status sanitario, definir una estrategia de negociaciones internacionales que permita superar las barreras no arancelarias para penetrar mercados, mejorar la infraestructura de laboratorios, metrología y asegurar sistemas de trazabilidad.

Así mismo, desde el punto de vista institucional, en la medida en que el contexto es cada vez más turbulento en términos comerciales, las organizaciones encargadas del control sanitario deben desarrollar nuevas capacidades gerenciales y adaptarse a las exigencias, retos y riesgos que impone el comercio internacional en un entorno cada vez más globalizado”. (ICA, 2008, p. 72)

De acuerdo a esto y otros análisis presentados en el estudio técnico que argumentaba la necesidad de modificar la estructura orgánica de la entidad, se presentó a su vez cual era la mejor propuesta para el Instituto partiendo del análisis de los sistemas sanitarios de varios países.

Con referencia a lo anterior, una vez presentado y analizado el estudio y las propuestas de reforma viables para el Instituto, el Consejo Directivo de la entidad aprobó la transformación institucional y la modificación de la planta de personal propuesta.

El Gerente General una vez aprobada la propuesta por el órgano mayor de administración institucional, sometió a probación del Gobierno Nacional la reforma, el cual mediante la expedición del Decreto 4765 de 2008⁴⁷ “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA y se dictan otras disposiciones”, reformó la estructura de entidad, determinando en dicha norma la naturaleza, el domicilio, la jurisdicción, el patrimonio, el objeto, la nueva estructura, las funciones por dependencia y los órganos internos de asesoría de la entidad.

En la misma fecha se expidió el Decreto 4766 “Por el cual se aprueba la modificación de la planta de personal del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA-”, sin aumentar la planta de personal de la entidad, ni afectación presupuestal, únicamente se suprimieron unos cargos, que sirvieron para amparar la creación de otros.

Con la expedición y promulgación de estas dos disposiciones, se dió inicio al nuevo cambio del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- con el objeto de dotar a la entidad de una estructura orgánica necesaria para cumplir de la mejor manera las funciones asignadas en la Constitución Política, en la ley y acorde a las necesidades identificadas en el documento Conpes 3375 de 2005.

Con el rediseño se buscaba solucionar parte de la problemática del sector agropecuario, para fortalecer y adecuar al Instituto de los elementos necesarios para afrontar los requerimientos del sector de acuerdo a las exigencias y los cambios de la época.

⁴⁷ Diario Oficial 47207 de 2008

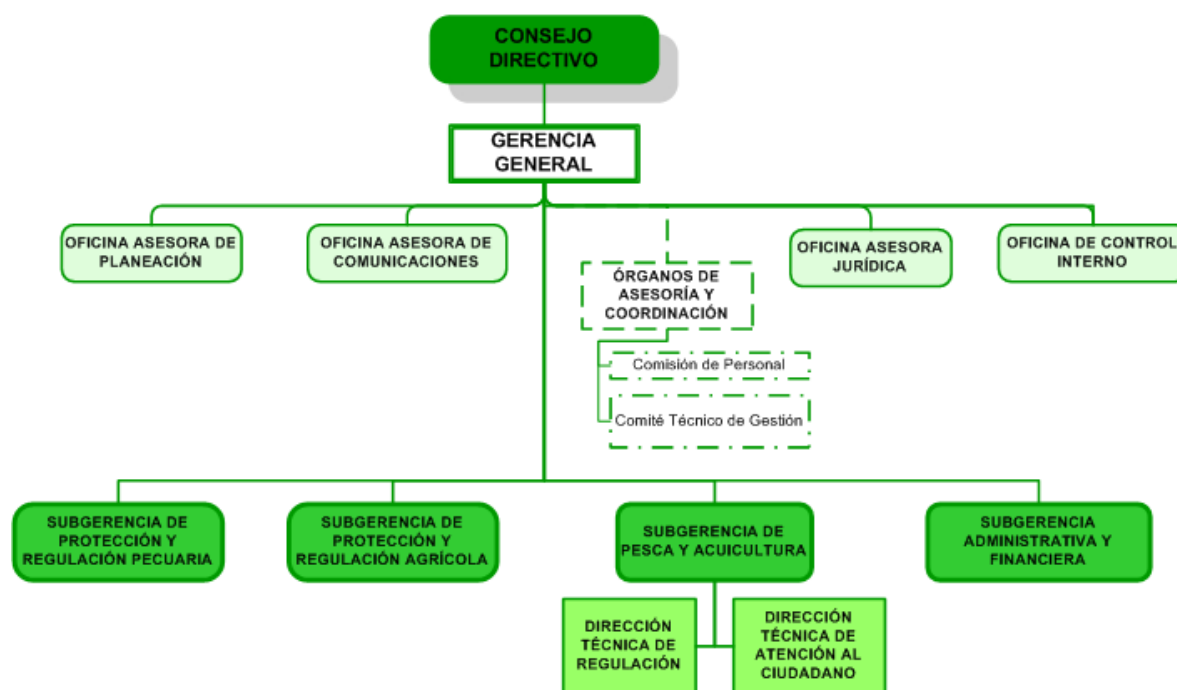
2.2. Debilidades y fortalezas Institucionales del ICA antes de la reforma de 2008

El Instituto Colombiano Agropecuario-ICA-, cumple una importante función que es velar por la sanidad animal y vegetal del país; en los últimos años el mercado ha evolucionado y ha presionado a que las entidades del Estado también lo hagan, pero para ello es necesario conocer la situación actual del Instituto partiendo de sus factores de debilidad y fortaleza que poseía antes de la reforma del 2008, en las diferentes áreas o niveles de la entidad, los cuales se describen a continuación:

- **Nivel Directivo**

La entidad a nivel directivo se encontraba conformada por un Consejo Directivo, una Gerencia General, cuatro Subgerencias; cuatro Oficinas Asesoras y dos Direcciones Técnicas, como se evidencia en el siguiente organigrama:

Estructura funcional del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-



Tomado: ICA (2008)

Los órganos de dirección y administración están en cabeza de la Gerencia General y del Consejo Directivo de la entidad, este último integrado por el Ministro de Agricultura o su delegado, un delegado del Presidente de la República, un miembro de la Asociación de Usuarios Campesinos, el presidente o su delegado de la Sociedad de Agricultores de Colombia -SAC- y de la Federación de Ganaderos -Fedegan-, un representante del Departamento Nacional de Planeación y uno del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuarias, este órgano en coordinación con la Gerencia General se encargaba de determinar las directrices de funcionamiento de la entidad tanto en temas misionales o como administrativos.

El Gerente General en calidad de representante legal del Instituto y director general del mismo, quien en aras de dinamizar la entidad y previo concepto del Consejo Directivo del Instituto, creó grupos de trabajo ante la falta de una estructural nacional que respaldara la gestión en los departamentos, estos grupos estaban dirigidos por coordinadores seccionales encargados de cumplir actividades misionales y delegando la facultad de tomar algunas decisiones relacionada con los asuntos de la jurisdicción asignada, pero con dependencia total del sector central.

En este caso, se encuentra una debilidad en el sentido que el Instituto carece de una representación real en las distintas regiones el país, no existe una descentralización de las funciones que permitan cumplir de una manera más eficiente y eficaz las funciones de la entidad en materia de inspección, vigilancia y control sanitario y fitosanitario, pues se crearon grupos de trabajo dirigidos por coordinadores que no tienen el suficiente poder de decisión, ni recursos que les permita afrontar las problemáticas que presentan las zonas.

Por otro lado, el Instituto contaba con (4) Subgerencias técnica de acuerdo al decreto de estructura, que ejercían las funciones de inspección, vigilancia y control en materia sanitaria, pero a su vez estas dependencias se encargaban de cumplir múltiples funciones entre ellas, la de inspección, control, vigilancia y regulación, es decir, era la encargada de expedir las disposiciones normativas que rigen al sector, la cual se asignaba directamente a los profesionales técnicos de cada área, quienes carecían del acompañamiento de la técnica jurídica que requiere la expedición de dichas disposiciones.

Lo anterior, presenta una fortaleza en la medida que el Instituto contaba con subgerencias técnicas una para cada área animal, vegetal y pesca y acuicultura, pero a su vez presenta una debilidad debido al ejercicio del doble papel que debían cumplir, es decir, ser juez y parte a la vez, pues proyectan, expidan, promulgan la aplicación de las regulaciones en la materia y velaban por su debida aplicación y sanción en caso de incumplimiento, lo cual no evidencia una independencia en las funciones y vulnera el principio de transparencia en la gestión administrativa.

Por otro lado, se presenta que la Subgerencia Administrativa y Financiera, era la dependencia encargada de coordinar los grupos de talento humano, bienestar social, contabilidad, presupuesto, tesorería, gestión documental, construcción y mantenimiento, adquisición de bienes y servicios, control de activos y almacén y ejerce la interventoría del Fondo Rotatorio de Transporte, esta dependencia para el cumplimiento de sus múltiples funciones conformó varios grupos de trabajo, asignando a cada uno un coordinador encargado del área, pero al final toda las decisiones y responsabilidades radicaban exclusivamente en el Subgerente.

Lo anterior, presentó un punto de debilidad en la medida que todas las decisiones, responsabilidades y gestión quedaban asignadas a una sola persona, situación que no permitió agilidad, ni eficacia, en las decisiones, volviendo esta dependencia muy paquidérmica en el cumplimiento de sus funciones.

Igualmente, para cumplir las funciones a nivel nacional, se crearon catorce (14) coordinaciones administrativas y financieras seccionales en todo el país, que se encargaban de “Administrar los recursos físicos, financieros y de talento humano de manera efectiva, en apoyo a los procesos

misionales para el logro de los objetivos propuestos a nivel seccional y dar apoyo financiero a otras seccionales”. (ICA, 2008, p. 100)

- **Planta de Personal**

Referente al área de personal, podemos señalar que el Ica tenía una planta de personal de 1643 funcionarios de los diferentes niveles, la cual estaba distribuida, así

Tabla 7 Planta de Personal

DENOMINACIÓN DEL CARGO	CARGO	ASIGNACIÓN BÁSICA MENSUAL	TOTAL MENSUAL PLANTA	% CARGO
NIVEL DIRECTIVO	10	\$ 24,974,163	\$ 48,399,492	0.61%
NIVEL ASESOR	16	\$ 17,709,370	\$ 75,236,708	0.97%
NIVEL PROFESIONAL	671	\$ 41,707,597	\$1,614,245,598	40.84%
NIVEL TÉCNICO	265	\$ 14,101,151	\$ 275,207,908	16.13%
NIVEL ASISTENCIAL	681	\$ 17.972.581	\$ 533.795.944	41.45%
TOTALES	1643	\$116,464,862	\$2,546,885,650	100%

Tomado ICA (2008)

La planta de personal señalada, demuestra una debilidad institucional en el sentido que existe casi igual cantidad de personal del nivel asistencia (681) como del nivel profesional (671) para cumplir todas las funciones institucionales, es especial las misionales que son las que generan mayor demanda de personal profesional y especializado en temas sanitarios y fitosanitarios.

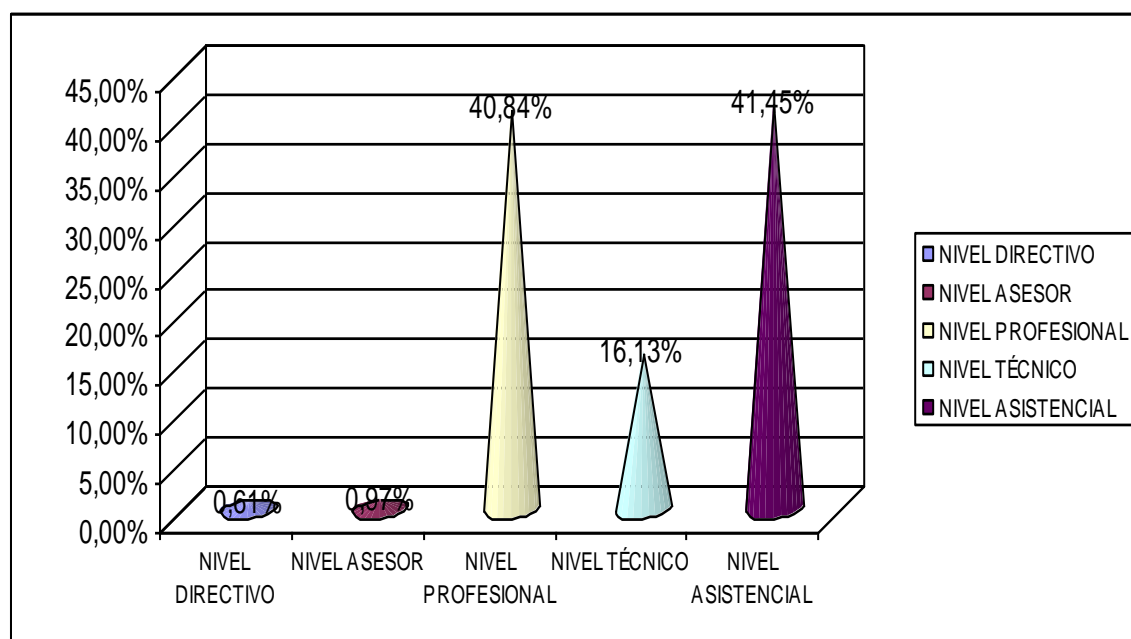
Tabla 7. Distribución de la planta

DISTRIBUCIÓN PLANTA NIVEL CENTRAL vs DESCENTRALIZADO PLANTA ACTUAL		
DESCRIPCIÓN NIVEL	CARGOS	PORCENTAJE
NIVEL CENTRAL	493	30%
NIVEL SECCIONAL	1150	70%
TOTAL EMPLEOS	1643	100%

Tomado de ICA (2008)

En esta tabla se evidencia un número importante de personal cumpliendo funciones en el nivel seccional, el cual representa el 70% de los funcionarios de la entidad, y solo el 30% están en el nivel central, sin embargo, esta situación que en principio parece que beneficia a las regiones, no es del todo cierta, pues, la mayoría de personal que está desempeñando cargos en las regiones pertenecen al nivel asistencial o técnico, faltando la presencia de profesionales especializados que atiendan la demanda en los temas agropecuarios.

A continuación, se representa la distribución porcentual de cargos en la planta autorizada, que se encuentra repartida así: el 41,45% de los cargos pertenecen al nivel asistencial, seguido por el 40,84% que representa el nivel profesional, el nivel técnico representa el 16,13% de la planta, los cargos del nivel asesor representan el 0,97% y el nivel directivo el 0,61% de los cargos en la planta autorizada. (Ica, 2008, p.123)

Grafica 1. Distribución de cargos

Tomado: Ica (2008)

Esta distribución de la planta, permite establecer que al interior del ICA existe casi igual número de funcionarios en el nivel profesionales como asistencial para el cumplimiento de las funciones misionales, lo cual demuestra que es un factor de debilidad y por ende se presenta mala calidad en el servicio de la administración, en la medida que no se dispone del personal suficiente y especializado para el desarrollo de la gestión encomendada a nivel misional, pues el nivel profesional que es el encargado de cumplir con esas funciones, debe constituir el porcentaje mayor de cargos de planta para atender los requerimientos de la comunidad agropecuaria y de acuerdo a la dimensión territorial del país.

Conforme al área de la entidad, es decir, si es misional o de apoyo, la planta de personal se encuentra distribuida, así:

Tabla 9. Distribución por área misional o de apoyo

INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO -ICA- DISTRIBUCIÓN DEPENDENCIAS POR MISIONAL O DE APOYO		
MISIONALES	1176	79.25,0%
DE APOYO	308	20,75%
TOTAL	1484	100,0%

Tomado Ica (2008)

En el diagnóstico institucional efectuado en el 2008, se señaló que de acuerdo con lo anterior y las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y el Programa de Renovación de la Administración Pública, PRAP, establecen que por lo menos el **70%** de los empleos de una entidad pública deben desarrollar actividades misionales y el restante **30%** deberán desempeñar funciones de apoyo a las primeras, lo que permite concluir que el Instituto cumple con el anterior postulado. ICA. (2008, p. 133).

En principio, se puede considerar la situación antes descrita como una fortaleza, sin embargo, es importante tener en cuenta que, debido a la falta de personal para cumplir las metas propuestas por la entidad, tanto en el área misional como de apoyo, en los últimos años la entidad se ha visto obligada a incrementar el número de contratos de prestación de servicios, situación que se ha convertido en una práctica permanente de la entidad, la cual debe ser de carácter excepcional.

A continuación, se refleja la situación mencionada en el siguiente cuadro, donde se refleja la contratación de personal para el 2008.

Tabla 10. Relación de contratos por áreas - 2008

CONTRATISTAS DE ICA POR AREAS MISIONALES Y DE APOYO	N. DE CONTRATOS	%
MISIONAL	203	81.40%
AREA AGRICOLA	82	32.90%
AREA PECUARIA	67	26.90%
AREA DE PESCA Y ACUICOLA	4	1.60%
LABORATORIOS	28	11.20%
AEROPUERTOS	10	4.00%
PUERTOS	7	2.80%
PASOS FRONTERIZOS	5	2.00%
APOYO	46	18.50%
AREA ADMINISTRATIVA	46	18.50%
TOTAL DE CONTRATOS MODALIDAD DE PRESTACION DE SERVICIOS	249	100%

Tomado Ica (2008.).

Todo lo anterior, demuestra que la entidad presenta una gran debilidad institucional en materia de personal, porque no se dispone de un número de profesionales suficientes para atender de forma eficiente y eficaz las necesidades que requiere la comunidad agropecuaria en el país, en especial a nivel regional donde más se desarrollan las actividades agropecuarias y mayor presencia de control y vigilancia se requiere, la presente situación obliga al Instituto a cubrir esa falencia a través de la contratación de prestación de servicios de personal cada año.

Adicional a lo anterior, se resalta también que la entidad debe realizar un relevo generacional, pues existen muchos funcionarios en carrera administrativa que están culminando su etapa laboral y son profesionales altamente calificados y con profundos conocimiento en los temas agropecuarios.

Por otro lado, debido a los inconvenientes que se han presentado en los procesos de selección de personal para que ingresen a la carrera administrativa, existe un alto número de funcionarios en calidad de provisionalidad, situación que nos les brinda estabilidad y no les permite acceder a los programas ni recursos sobre capacitación profesional que dispone la entidad.

- **El Presupuesto del Instituto**

Se considera conveniente hacer una referencia del presupuesto ejecutado durante el 2007, debido a que es necesario mirar las variaciones realizadas con respecto a los siguientes años a partir del 2008, año durante el cual se realizó la reestructuración del ICA.

El presupuesto general de la entidad que es asignado cada año por el Congreso de la República, se divide como a continuación se señala:

Tabla 11. Presupuesto de ingresos y gastos de 2007-ICA

INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO PRESUPUESTO DE INGRESOS VIGENCIA FISCAL DE 2007					
CONCEPTO RENTÍSTICO	PROYECCIÓN INICIAL	DERECHOS POR COBRAR ACUMULADOS	NIVEL EJECU	% PARTIC	NIVEL PARTIC
I - INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS	42.412.500.000	44.741.529.934	105%		
A - INGRESOS CORRIENTES	42.012.500.000	41.943.640.188			

INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO PRESUPUESTO DE INGRESOS VIGENCIA FISCAL DE 2007					
CONCEPTO RENTÍSTICO	PROYECCIÓN INICIAL	DERECHOS POR COBRAR ACUMULADOS	NIVEL EJECU	% PARTIC	NIVEL PARTIC
NO TRIBUTARIOS	42.012.500.000	41.943.640.188		39%	39%
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	41.139.054.000	41.292.374.823			
COMERCIALIZACION	0	0			
OTROS INGRESOS	873.446.000	651.265.365			
B - RECURSOS DE CAPITAL	400.000.000	2.797.889.746	699%	2,6%	
CRÉDITO INTERNO	0	0			
PERFECCIONADO	0	0			
RENDIMIENTOS FINANCIEROS	400.000.000	2.797.889.746			
RECURSOS DE BALANCE	0	0			
EXCEDENTES FINANCIEROS	0	0			
VENTA DE ACTIVOS	0	0			
II - APORTES DE LA NACIÓN	73.690.003.400	63.324.529.927	86%	59%	59%
FUNCIONAMIENTO	55.460.200.000	49.615.965.386			
DEUDA	261.403.400	227.524.541			
INVERSIÓN	17.968.400.000	13.481.040.000			
TOTAL INGRESOS	116.102.503.400	108.066.059.861		100%	
INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO PRESUPUESTO DE GASTOS VIGENCIA FISCAL 2007					
DESCRIPCIÓN	APROPIACIÓN INICIAL	COMPROMISOS ACUMULADOS	NIVEL DE EJEC.	% PARTIC.	NIVEL PARTIC.
TOTAL FUNCIONAMIENTO	58.191.100.000	51.742.761.313	88.92%	49.36%	
GASTOS DE PERSONAL	51.939.300.000	46.655.107.963			44,5%
GASTOS GENERALES	3.340.500.000	2.384.618.457			
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.911.300.000	2.703.034.893			
GASTOS DE COMERCIALIZACIÓN	0	0			
SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA	261.403.400	227.524.541	87%	0,22%	

INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO PRESUPUESTO DE INGRESOS VIGENCIA FISCAL DE 2007					
CONCEPTO RENTÍSTICO	PROYECCIÓN INICIAL	DERECHOS POR COBRAR ACUMULADOS	NIVEL EJECU	% PARTIC	NIVEL PARTIC
TOTAL INVERSIÓN	57.650.000.000	52.853.001.055	91.68%	50,42%	50.42%
T O T A L E S	116.102.503.400	104.823.286.909		100%	

Tomado: Respuesta Derecho de Petición (2014)

En estas tablas, se señala cual es el presupuesto de inversión, como el presupuesto de gastos programado para cada año, esta asignación de recursos es general para toda la entidad, sin especificar si es para el nivel central o regional. No se evidencia, en la información analizada que exista un presupuesto por resultado, el punto de referencia para elaborar el presupuesto es el ejecutado el año anterior, sin hacer un análisis de la ejecución de los proyectos o si se lograron las metas propuestas.

Al respecto, se indica que la entidad tiene una fortaleza a nivel presupuestal en la medida que puede incrementar el ingreso de sus recursos propios, por medio del cobro de los servicios que ofrece al sector agropecuario, pero a su vez existe una falencia en la medida que una vez revisada la normatividad no se encontró ninguna disposición legal, que le permita a la Entidad imponer una tarifa por los servicios prestados. Con esta situación, se está desconociendo la Constitución Política de Colombia, en el sentido que se requiere de una ley, que permita cobrar por los bienes y servicios ofrecidos, igualmente, no se encontró ningún registro que demuestre que la entidad haya realizado

gestión alguna con el objeto de presentar un proyecto de ley sobre el tema al órgano legislativo y así incrementar sus recursos propios.

- **Regulación - Expedición de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias**

Dentro de las funciones asignada a la entidad, está la de proyectar y expedir las medidas sanitarias y fitosanitarias -MFS⁴⁸ para regular el sector agropecuario. Referente a este tema a pesar de los esfuerzos de la entidad para emitir las normas necesarias que garanticen la estabilidad en el sector, se evidencian varios problemas que padecen el Instituto y que afectan al sector como los que señalan a continuación:

- La entidad cada año profiere infinidad de normas, sin control de vigencia ni publicación en el diario oficial.
- No está diseñado un procedimiento que cumpla los parámetros internacionales en la expedición y publicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias

⁴⁸ Las medidas sanitarias o fitosanitarias comprenden todas las leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos pertinentes, con inclusión, entre otras cosas, de: criterios relativos al producto final; procesos y métodos de producción; procedimientos de prueba, inspección, certificación y aprobación; regímenes de cuarentena, incluidas las prescripciones pertinentes asociadas al transporte de animales o vegetales, o a los materiales necesarios para su subsistencia en el curso de tal transporte; disposiciones relativas a los métodos estadísticos, procedimientos de muestreo y métodos de evaluación del riesgo pertinentes; y prescripciones en materia de embalaje y etiquetado directamente relacionadas con la inocuidad de los alimentos. Fuente: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/spsagr_s.htm

- Las medidas que se han expedido carecen de técnica jurídica y muchas no cuentan con la justificación técnica que demuestre realmente la necesidad de la expedición de la medida con el objeto de mitigar el nivel de riesgo en materia sanitaria y fitosanitaria.
- Se evidencia una alto desconocimientos de la aplicación de los principios y procedimientos establecidos en el Acuerdo sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio -OMC-.

Las anteriores situaciones presentan una gran debilidad institucional por falta de desarrollo y aplicación de instrumentos de control y publicidad, que permitan una regulación más segura y acertada de acuerdo a las necesidades del sector agropecuario.

- **Comunicaciones Institucionales**

Dentro de la entidad existe una Oficina Asesora de Comunicaciones, que es la encargada de las comunicaciones internas y externas de la entidad, es una dependencia de vital importancia debido a que de su adecuada actuación se puede generar alertas tempranas para el área misional y esta proceder a tomar las medidas adecuadas y pertinentes tendientes a minimizar el riesgo en el sector agropecuario.

Una vez analizada la gestión desarrollada por la Oficina de Comunicaciones, se encontró una serie de situaciones que no permitían que esta dependencia cumpliera con sus funciones de una manera

eficiente y eficaz y que garantizará que la comunicación fuera oportuna a todas las dependencias de la entidad, incluidas por supuesto las coordinaciones seccionales que atienden las diferentes regiones del país.

Dichas falencias, se señalan a continuación:

- No existe personal de enlace de carácter permanente en las oficinas seccionales con la oficina Asesora de Comunicación del nivel central.
- La Oficina Asesora de Comunicaciones carece de un plan de acción anual de comunicaciones que determine el nivel de riesgo fitosanitario de la entidad. (ICA,2008)
- No existe reporte de reuniones periódicas que evidencien un verdadero seguimiento y evaluación de los diferentes proyectos, no se documentan las actividades completamente, ni se generan registros que permitan verificar su cumplimiento adecuado. (ICA, 2008)
- No existen definidos puntos de control dentro de los procedimientos y falta unificación de criterios para generar un verdadero estándar, la administración de riesgos aún no se ha implementado en la organización careciendo de autocontrol y curvas de aprendizaje adecuadas. (ICA, 2008)

Las situaciones antes mencionadas, constituyen una debilidad institucional grave que afecta directamente la gestión de la entidad en general, en la medida, que no hay coordinación, ni planeación para el desarrollo de la gestión administrativa en materia de comunicaciones, actividad que es de vital importancia para el desarrollo de las funciones misionales y que permitirá al Instituto tomar decisiones acertadas y a tiempo en aras de proteger la sanidad en el país, y por ende

la economía misma, pues una alerta temprana puede evitar que se presenten enfermedades o plagas que afectan la producción agropecuaria del país.

- **Sistema de Gestión de Calidad y Control Interno**

A pesar de existir normatividad que obliga a las entidades del sector público a desarrollar e implementar un Sistema de Gestión de Calidad, el Instituto en el 2008 estaba dando sus primeros inicios en la implementación y aplicación de este sistema, por eso se creó un grupo de trabajo para que desarrollará los documentos internos de políticas y objetivos en calidad, y así empezar a generar una nueva cultura en la ejecución de las tareas diarias de la entidad.

La introducción e inicio de la implementación del sistema de gestión de la calidad en el Instituto, es una fortaleza en la medida que se busca aplicar todos los principios de este sistema que son dirigidos a la atención al cliente, liderazgo, participación del personal, enfoque basado en procesos, mejora continua, toma de decisiones y relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor, los cuales en general buscan mejorar la calidad de la gestión al interior de la entidad, la cual se va a ver reflejada en el usuario final con la obtención de mejores servicios y atención en general.

De otro lado, tenemos la Oficina de Control Interno que de acuerdo a la estructura organizacional del Instituto depende directamente de la Gerencia General, la cual dentro de sus múltiples funciones es la encargada de asesorar a la Gerencia General en la definición de las políticas

referidas al diseño e implantación del Sistema de Control Interno, en el modelo de gestión, autocontrol de las operaciones y riesgos de vulnerabilidad de corrupción, velar por el cumplimiento de las normas, políticas, procedimientos, planes, programas propuestos, proyectos, metas del ICA y recomendar los ajustes y correctivos necesarios de acuerdo a las inconsistencias encontradas en el cumplimiento de sus funciones, de esta forma se contribuye al mejoramiento continuo y al cumplimiento de la misión institucional.

Igualmente, se encarga de evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana que desarrolle el Instituto e informar permanentemente a los directivos acerca del estado del control interno en la entidad, definiendo las debilidades detectadas y fallas en el cumplimiento de la gestión. Además, vigila que la atención de quejas y reclamos presentados por los ciudadanos con relación a la misión y desempeño del Instituto se preste en forma oportuna y eficiente.

De acuerdo a los informes que se presentaron en las audiencias de rendición de cuentas, que se encuentran publicados en la página web de la entidad, se encontró que solo a partir del 2010 el Instituto presentó un informe a la comunidad de la gestión realizada por la Oficina de Control Interno, en el cual se destaca el informe de fortaleza y debilidades de la gestión administrativa de la entidad, el seguimiento a los procesos disciplinario, contractuales, planes de mejoramiento y el informe de austeridad del gasto.

A partir de estos informes, se generan alertas que empiezan a producir cambios institucionales internos importantes en el desarrollo de la gestión pública, lo cual representa una fortaleza interna en el Instituto, por ser una dependencia que constantemente está apoyando y contribuyendo a la mejora de la capacidad de respuesta administrativa, para que la gestión este ajustada al cumplimiento de la normatividad y las metas institucionales establecidas.

Ahora bien, de acuerdo a todo lo anterior y conforme algunos puntos señalados en el diagnóstico Institucional (ICA, 2008) de la entidad elaborado durante el 2008, a continuación, se hace una reseña general de las debilidades y fortalezas que presentaba el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- antes de la reforma.

Tabla 12. Debilidades y Fortalezas de ICA

Tema	Debilidad	Fortaleza
Toma de decisiones	Centralización en la toma de decisiones, pues, las seccionales solamente cuenta con grupos de trabajo, situación que nos les brinda autonomía e independencia en la toma de decisiones.	
Cobertura de servicio y coordinación interinstitucional	No se evidencia coordinación interinstitucional con entidades que también intervienen en la cadena de vigilancia como la DIAN y el INVIMA	
Personal	No existe suficiente personal para el cumplimiento de las funciones misionales. En la planta de personal existen muchos nombramientos en calidad de provisionalidad, situación que impide aprovechar los beneficios de financiación educativa que posee la entidad, pues estos solo se otorgan a los funcionarios que se encuentren inscritos en carrera administrativa.	Los funcionarios del instituto conocen las funciones y las obligaciones legales y reglamentarias para la prestación del servicio. Se realiza la concertación de objetivos de desempeño laboral para los funcionarios de carrera y la evaluación correspondiente en el tiempo señalado en la ley. (Ica, 2008)

Cobertura y cumplimiento de funciones	Falta de oficinas de atención y servicios a nivel nacional. De igual manera se observa que algunas de las actividades no corresponden a la misión de la entidad, se presenta duplicidad de funciones y problemas de coordinación entre el ICA y otras entidades que forman parte del Sistema Sanitario Nacional. (ICA, 2008)	Conocimiento del sector agropecuario.
Gestión administrativa	Es necesario simplificar los requisitos que se exigen para cualquier trámite ante el Instituto, pues se observa que se exigen algunos documentos que no son necesarios. Incumplimiento en la aplicación de la normatividad internacional en relación a la expedición de las medidas fitosanitarias y sanitarias.	A nivel de gestión administrativa se puede resaltar que tiene formalizado los procedimientos de los trámites que deben hacer ante la entidad y están publicados en el portal de gobierno en línea.
Gestión de la Calidad	Falta de implementación del sistema de gestión de calidad en el Instituto, no existe política ni objetivos.	Existe normatividad nacional que respalda este sistema.
Control Interno	No se da a conocer al público los informes de evaluación de la gestión que realiza la Oficina de Control Interno el Instituto.	La Oficina de Control Interno realiza cada año un informe sobre las debilidades y fortalezas de la entidad, al igual sobre la atención al usuario, informe que sirve para mejorar la gestión del Instituto.
Comunicaciones	Debilidad en el sistema de información y comunicación de evaluación del riesgo – No existe un interlocutor de las seccionales con el nivel central. Tampoco un procedimiento de consulta y notificación nacional e internacional de MSF, ni estrategias de comunicación y educación a las autoridades sanitarias, y actores de la cadena hasta el consumidor final. (Conpes 3375, 2005)	
Presupuesto	No existe presupuesto para incrementar la planta de personal y para invertir en mecanismos de vigilancia y control como adecuación de los centros de cuarentena y laboratorios que dispone la entidad. La entidad no cuenta una facultad legal que le permita cobrar por los servicios ofrecidos.	
Rendición de cuentas	No se incluye un informe de todas las dependencias de la entidad, como los informes de las oficinas asesora de planeación, control interno, jurídica y planeación.	Desde el 2008 se presenta el informe de rendición de cuentas a la comunidad, mediante audiencia pública, lo cual permite que la gestión sea más transparente y cercana a la comunidad.

Elaboración propia de acuerdo a la información reportada ICA (2008) e Informes de Rendición de Cuentas (2008-2012)

Finalmente, se resalta que el Conpes 3375 de 2005 señaló como “el principal problema que afecta el Sistema MSF es la forma desarticulada como viene operando sin coordinación en función de políticas MSF comunes, y la debilidad de las autoridades nacionales para garantizar el estatus sanitario único que debe fundamentar sus acciones. En resumen los problemas más importantes que afectan el Sistema MSF son: a) Falta de coordinación intersectorial entre los diversos ministerios y entidades nacionales que constituyen el sistema; b) Desarticulación intrasectorial; c) Problemas en la definición y operación de algunas funciones y competencias entre las entidades de orden nacional, y carencia de competencias frente a algunos temas; d) Debilidad de las autoridades sanitarias nacionales especialmente en el campo de la inocuidad de alimentos; e) Distribución inadecuada, para efectos sanitarios, de algunas competencias entre las autoridades de orden nacional y los entes territoriales, lo cual dificulta la vigencia del necesario estatus único nacional y genera la aplicación desigual de las políticas, directrices y medidas sanitarias”.

Debido a toda esta problemática que presentaba el sistema era necesario introducir cambios que permitieran mejorar la calidad del Sistema Nacional Sanitario y Fitosanitario a través de modificaciones en las estructuras orgánicas institucionales para fortalecer la capacidad de operación y respuesta de las entidades a la comunidad, por tal motivo se modificó el ICA.

Capítulo III

Rediseño Institucional

3.1. Análisis general del rediseño del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-

El Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- es una entidad que define, regula y ejecuta actividades orientadas a la sanidad agropecuaria a través de acciones de prevención, vigilancia, investigación y control técnico de insumos agropecuarios, de la producción primaria, el transporte, el procesamiento de productos, importaciones y exportaciones para reducir los riesgos alimentarios y ambientales, con énfasis en los productos de interés económico y en el mejoramiento de la admisibilidad de los productos en el mercado internacional. (ICA, 2008)

Teniendo en cuenta lo anterior, en el 2008 y de acuerdo a las líneas estratégicas sobre adecuación y fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias⁴⁹ - SMSF- impartidas dentro de la Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos en el documento Conpes 3375 de 2005, el Gobierno Nacional decidió rediseñar la estructura orgánica del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, con el fin de mejorar su

⁴⁹ La operación del Sistema MSF nacional, involucra cuatro ministerios: Agricultura, Protección Social, Ambiente y Comercio, cuenta con entidades del orden central como el Instituto Colombiano Agropecuario- ICA, Instituto Nacional de Salud- INS y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA y entidades territoriales de salud del orden departamental, distrital y municipal. Además, algunas entidades de investigación agropecuaria, principalmente CORPOICA, y en salud brindan soporte científico al sistema. Conpes 3375 de 2006. pág. 9.

desempeño administrativo y contribuir a fortalecer la gestión de las entidades que conforman el Sistema Nacional Sanitario y Fitosanitario.

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando a lo largo del texto y partiendo de los distintos postulados señalados en las corrientes que han surgido sobre reformas de la administración pública, especialmente los establecidos en la Nueva Gestión Pública -NGP- se va analizar si el rediseño estructural realizado en el 2008 al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA- aplicó los pilares fundamentales de esta teoría, es especial los referentes a la descentralización, desregulación, presupuesto por resultados y rendición de cuentas entre otros.

Así mismo, se va analizar si se generó un cambio cultural en la labor administrativa enfocada a resultados y dando total aplicación a los principios de eficacia, eficiencia, economía, y a los valores de ética, transparencia, responsabilidad y control y si a su vez se permitió la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones del sector agropecuario.

Después de lo anterior expuesto, es conveniente comenzar con conocer cuál es la Visión y Misión del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, pues estos dos elementos son pilares fundamentales de dirección de la entidad, ya que determinan la razón de ser de la misma y hacia dónde se dirige la ejecución de su labor.

La Visión del Instituto se definió como: *“ser el socio estratégico del agronegocio colombiano”* (ICA,2008)

Esta frase lleva implícitos muchos aspectos que se explican a continuación:

Por socio estratégico, se pretende que el Nuevo ICA de acuerdo al Plan Estratégico⁵⁰ (2007 a 2012) cumpla una serie de lineamientos que contribuyan a la apertura de nuevos mercados para los productos agropecuarios del país, dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

- “Ser un facilitador de la producción y el comercio agropecuario.
- Tenga reconocimiento y presencia en foros, organismos y negociaciones internacionales.
- Ser transparente, proactivo, focalizado, ágil y oportuno.
- Riguroso en lo científico.
- Coherente en su normativa y operación.
- Que acompañe, asesore y transfiera tecnología al usuario.
- Tercerice para ampliar cobertura.
- Sea congruente con la realidad sectorial.
- Cuento con los recursos humanos, financieros y técnicos que exige el entorno global”.

Se pretende que, con el cumplimiento de todos estos lineamientos por parte de las distintas dependencias del Instituto, se genera un mayor desarrollo administrativo, pues se busca un ICA mucho más confiable, dinámico, con un norte específico y acorde a los intereses de la comunidad del sector agropecuario, tanto a nivel nacional como internacional.

⁵⁰ El crecimiento de las responsabilidades del Ica, contempladas en la agenda comercial del gobierno, llevaron al Instituto a formular un Plan Estratégico que le señalara el norte y le permitiera ajustar su gestión, estrategias y servicios a las necesidades de los empresarios, del país y el mundo. La construcción del Plan Estratégico inició en febrero del 2007 y concluyó en julio del mismo año. Se realizaron cuatro talleres interactivos e intrasectoriales, en los que directivos de la entidad y los principales actores del sector sanitario y fitosanitario trabajaron conjuntamente el tema para asegurar un Plan sólido, que incluyera las perspectivas y necesidades de todos los interesados. Recuperado. <http://www.ica.gov.co/Modelo-de-P-y-G/Gestion-Misional-y-de-Gobierno/Plan-Estrategico.aspx>.

De otro lado, se determinó como Misión Institucional la siguiente:

“Trabajamos por la sanidad agropecuaria y la inocuidad en la producción primaria para proyectar los negocios del agro colombiano al mundo.” (ICA, 2008)

Esta misión busca promover una actuación conjunta entre el Gobierno Nacional conformado en este caso por las entidades que integran el Sistema Nacional Sanitario y Fitosanitario⁵¹, al igual que otras entidades que tienen que ver con el comercio internacional como el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a su vez permitir la participación del sector privado, con el fin de abrir nuevos mercados que admitan el ingreso de los productos agropecuarios colombianos y flexibilizar la exigencia de los requisitos sanitarios y fitosanitarios de otros países.

Finalmente, lo que busca el ICA tanto en su misión como visión es generar una coordinación con el sector privado agropecuario, para el desarrollo y ejecución de toda la política nacional sanitaria y fitosanitaria, en aras de mejorar la producción y garantizar la visibilidad y transparencia de la gestión administrativa de la entidad a nivel nacional e internacional.

Ahora bien, con la expedición del Decreto 4765 de 2008, mediante el cual se realizó la reforma administrativa del ICA, se encontró que en el artículo 2 se reitera la naturaleza jurídica de la entidad que tenía antes de la reforma, determinando que es “un establecimiento público del Orden Nacional

⁵¹La operación del Sistema MSF nacional, involucra cuatro ministerios: Agricultura, Protección Social, Ambiente y Comercio, cuenta con entidades del orden central como el Instituto Colombiano Agropecuario- ICA, Instituto Nacional de Salud- INS y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA y entidades territoriales de salud del orden departamental, distrital y municipal. Además, algunas entidades de investigación agropecuaria, principalmente CORPOICA, y en salud brindan soporte científico al sistema. Conpes 3375 de 2005.

con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, perteneciente al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”.

El artículo 5 del decreto antes mencionado, señala que el Instituto tiene como objeto “contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario, pesquero y acuícola” y para esto desarrollará las acciones de prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales.

En este caso, a partir de conocer cuál es la naturaleza y el objeto de la Entidad, es pertinente entrar a determinar el contenido de los cambios realizados en el nuevo rediseño institucional.

Con el Decreto se modificó la estructura orgánica de la Instituto, creando principalmente (6) Subgerencia, de las cuales (5) son técnicas y (1) administrativa, las cuales cuentan a su vez con el apoyo de varias direcciones técnicas en cada una de las áreas. Igualmente, se crearon las Gerencias Seccionales, una por cada departamento para generar presencia institucional en las regiones, y así poder cumplir en cada uno de ellos los planes, programas y proyectos propuestos por la entidad de acuerdo a las necesidades del servicio en materia agropecuaria.

Entre las funciones más importantes del Instituto establecidas en el artículo 6 del Decreto antes referenciado, están las siguientes:

“1. Asesorar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la formulación de la política y los planes de desarrollo agropecuario, y en la prevención de riesgos sanitarios y fitosanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales.

2. Planificar y ejecutar acciones para proteger la producción agropecuaria de plagas y enfermedades que afecten o puedan afectar las especies animales o vegetales del país o asociarse para los mismos fines.

3. Ejercer el control técnico sobre las importaciones de insumos destinados a la actividad agropecuaria, así como de animales, vegetales y productos de origen animal y vegetal, a fin de prevenir la introducción de enfermedades y plagas que puedan afectar la agricultura y la ganadería del país, y certificar la calidad sanitaria y fitosanitaria de las exportaciones, cuando así lo exija el país importador.

4. Ejercer el control técnico de la producción y comercialización de los insumos agropecuarios, material genético animal y semillas para siembra, con el fin de prevenir riesgos que puedan afectar la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos en la producción primaria.

5. Ejercer las funciones previstas en las normas vigentes como autoridad nacional competente para aplicar el régimen de protección a las variedades vegetales.

6. Adoptar, de acuerdo con la ley, las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que sean necesarias para hacer efectivo el control de la sanidad animal y vegetal y la prevención de riesgos biológicos y químicos.

7. Coordinar la realización de acciones conjuntas con el sector agropecuario, autoridades civiles y militares y el público en general, relacionadas con las campañas de prevención, control, erradicación y manejo de plagas y enfermedades de importancia cuarentenaria o de interés económico nacional o local, para mantener y

mejorar el estatus de la producción agropecuaria del país, y en general para cumplir con el objeto del Instituto.

8. Procurar la preservación y el correcto aprovechamiento de los recursos genéticos vegetales y animales del país, en el marco de sus competencias.

9. Administrar el Fondo Nacional de Emergencia Sanitaria y Fitosanitaria.

10. Fijar las tasas y tarifas por los servicios que preste directa o indirectamente, de conformidad con los procedimientos que fije la ley.

11. Promover y financiar la capacitación de personal para su propio servicio o del de las entidades con las cuales se asocie o celebre convenio.

12. Financiar y contratar la ejecución de los programas de investigación de transferencia y tecnología que sean aprobados por el Consejo Directivo del ICA para cumplir el Plan Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria adoptado por el Consejo del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuarias, o asociarse para el mismo fin.

13. Propiciar los convenios de cooperación técnica nacional e internacional en las áreas de investigación y transferencia de tecnología y de protección a la producción agropecuaria.

14. Autorizar personas jurídicas del sector oficial o particular para el ejercicio de actividades relacionadas con la Sanidad Animal, la Sanidad Vegetal y el Control Técnico de los Insumos Agropecuarios, dentro de las normas y procedimientos que se establezcan para el efecto.

15. Regular el ejercicio de la actividad pesquera y acuícola, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros y acuícolas.

16. Ejecutar los procesos de administración de recursos pesqueros y acuícolas en lo referente a investigación, ordenamiento, registro y control.
17. Otorgar permisos, patentes, concesiones y autorizaciones para ejercer la actividad pesquera y acuícola.
18. Mantener actualizado el registro de pesca y acuicultura nacional.
19. Conceder, suspender o cancelar licencias, registros, permisos de funcionamiento, comercialización, movilización, importación o exportación de animales, plantas, insumos, productos y subproductos agropecuarios, directamente o a través de los entes territoriales o de terceros, en los asuntos propios de su competencia.
20. Imponer multas y sanciones administrativas, incluyendo la suspensión y/o retiro del permiso o la licencia de pesca a los productores y a los extractores que violen las normas de conservación, límite de captura, vedas, tallas y demás restricciones de preservación de las especies.
21. Orientar la gestión de recursos de asistencia técnica y cooperación internacional en materia de sanidad agropecuaria y de administración de los recursos pesqueros y acuícolas y representar al país en los foros y ante organismos internacionales en cumplimiento de su objeto.
22. Disponer las medidas necesarias para el cumplimiento, seguimiento y evaluación de la política, estrategias, planes y gestión del Instituto.
23. Las demás funciones que le impongan la ley o el Gobierno Nacional”.

De acuerdo a lo anterior, se visualiza que la mayoría de las funciones asignada al Instituto en este Decreto, son las mismas funciones que la entidad ha desarrollado a través de los años,

es decir, no se encuentra novedad alguna referente a la asignación de nuevas funciones, salvo las relacionadas con el tema de pesca y acuicultura que fueron trasladadas al ICA y posteriormente, fueron suprimidas y devueltas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-.

Sin embargo, es importante señalar que el ICA permanece con una función que no dispone de interés de la administración general, ni del ministerio, además no cuenta con presupuesto asignado para su desarrollo, como es la señalada en el numeral 12 sobre contratación y programas de investigación de transferencia de tecnología, pues realmente, la única entidad que realiza investigación y transferencia de tecnología en materia agropecuaria es CORPOICA⁵².

Igualmente, en dicho decreto se mantuvo la participación del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, en el Consejo del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria creado por el Decreto-Ley 585 de 1991,⁵³ y se le asignó como función principal dentro de dicho órgano la Secretaría Técnica y Administrativa conjuntamente con Colciencias.

⁵² Corporación mixta, de derecho privado sin ánimo de lucro, creada por iniciativa del Gobierno Nacional con base en la Ley de Ciencia y Tecnología para fortalecer y reorientar la investigación y la transferencia de tecnología en el sector agropecuario, con la vinculación y participación de sector privado. Recuperado www.corpoica.gov.co

⁵³ “Por el cual se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, se reorganiza el Instituto Colombiano para el desarrollo de la Ciencia y la Tecnología - Colciencias - y se dictan otras disposiciones”.

También, se determinó el patrimonio que tendrá el instituto para el cumplimiento de sus funciones misionales y de apoyo, el cual de conformidad con lo estipulado en el artículo 4, estará conformado así:

- “a) Las apropiaciones del Presupuesto Nacional.
- b) Los bienes y recursos que la Nación y las entidades de derecho público le aporten a cualquier título.
- c) Los aportes que reciba de personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras y de organismos internacionales.
- d) El producto de los empréstitos internos o externos que contrate.
- e) El producto de tarifas por la prestación de servicios.
- f) Los recursos provenientes de la producción y comercialización de bienes e insumos agropecuarios y de materiales impresos y audiovisuales.
- g) Los demás bienes que adquiera a cualquier título
- h) Los demás ingresos que le asignen las leyes, ordenanzas, acuerdos u otros actos de entidades públicas.”

Sobre este asunto es importante señalar que se mantiene la misma conformación de patrimonio, sin embargo, el literal e) referente al producto de las tarifas por los servicios prestados, es importante indicar que el ICA necesita tramitar un proyecto de Ley que le permita establecer una tarifa por los servicios que preste, pues en la actualidad los cobros no tienen ningún respaldo de carácter legal que los faculte para ello.

Respecto a este tema, la Corte Constitucional⁵⁴ ha expresado lo siguiente:

“De acuerdo con el artículo 338 de la Constitución en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Así mismo, se establece que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

El mismo artículo precisa que la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Finalmente, el tercer inciso precisa que las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

De los transcrito se desprende que la entidad desconoce la aplicación del principio de legalidad, que consiste en que no puede existir un tributo independiente del nombre que reciba como en este caso tasa, sin una ley previa que lo establezca, por lo tanto, es necesario una gestión más proactiva en este caso, por parte del Gobierno Nacional.

⁵⁴ Sentencia C-243 de 2005, M, P. Álvaro Tafur Galvis.

Una vez revisado la naturaleza, objeto, patrimonio y funciones, se evidencia que no existe diferencia a lo establecido sobre estos mismos ítems en la estructura anterior, en conclusión, no se presenta ningún cambio, salvo el señalado previamente sobre el tema de investigación y transferencia de tecnología.

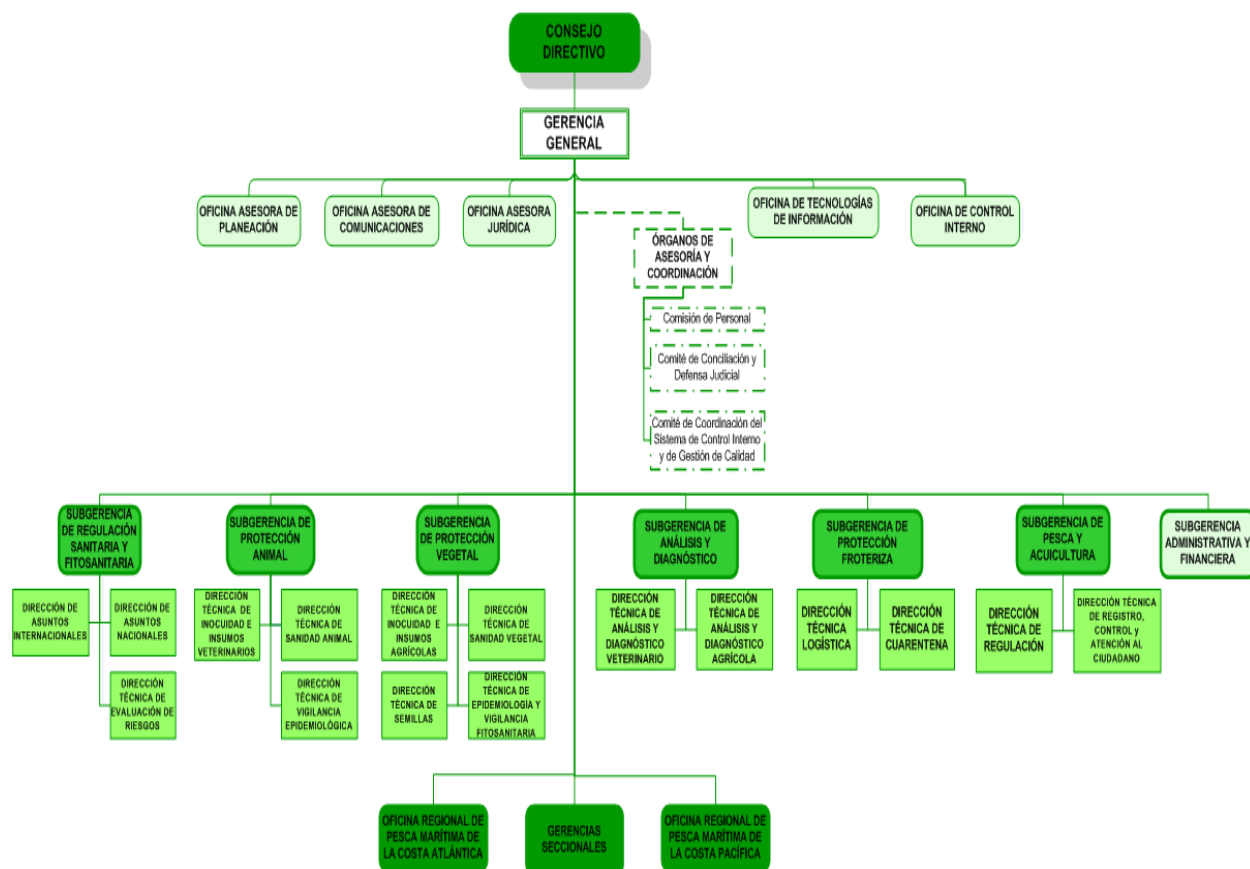
•**Descentralización de los poderes de gestión**

Con la reforma se creó una estructura más amplia, en la media que se incorporaron nuevas dependencias que hacen parte del nivel directivo, se crearon siete (7) subgerencia apoyadas con varias direcciones técnicas para cada una de las distintas áreas que le corresponde cubrir a la entidad y 32 Gerencias Seccionales, así:

- Subgerencia de Regulación Sanitaria y Fitosanitaria y tres (3) Direcciones Técnicas Asuntos Internacionales, Asuntos Nacionales y Evaluación de Riesgos.
- Subgerencia de Protección Fronteriza, integrada con dos (2) Direcciones Técnicas Logística y Cuarentena.
- Subgerencia de Protección Animal y tres (3) Direcciones Técnicas Inocuidad e Insumos Veterinarios, Sanidad Animal y Vigilancia Epidemiológica.
- Subgerencia de Protección Vegetal con (4) Direcciones Técnicas de Inocuidad e Insumos Agrícolas, Sanidad Vegetal, Semillas y Epidemiología y Vigilancia Fitosanitaria.

- Subgerencia de Análisis y Diagnóstico, la cual cuenta con (2) Direcciones Técnicas Análisis y Diagnóstico Veterinario y Agrícola.
- Subgerencia de Pesca y Acuicultura con dos (2) Direcciones Técnicas, Regulación, Registro y Control y Atención al Ciudadano.
- Subgerencia Administrativa y Financiera.
- 32 Gerencias Seccionales una por cada departamento y 5 oficinas asesoras que dependen directamente de la Gerencia General.

La anterior decisión se evidencia en el organigrama que se presenta a continuación:



Tomado ICA (2008)

De acuerdo a la nueva estructura orgánica creada para la entidad, se observa claramente que con la inclusión de más subgerencias, direcciones técnicas y gerencias seccionales se buscó realmente mejorar el rendimiento y ampliar la capacidad de atención de la entidad, en la medida que se hace una distribución de funciones y se especializan las dependencias por áreas.

También se evidencia el interés del ICA en generar independencia y transparencia en las decisiones, pues, se separan las funciones de regulación y control que están asignadas a dependencias que realizan funciones misionales de inspección y vigilancia sanitaria y fitosanitaria.

Igualmente, con la creación de las (32) Gerencias Seccionales una por departamento, se dio una gran importancia a los entes territoriales, en la medida que se pretende mayor cobertura y servicios a nivel regional, la apertura de nuevas sedes permite dar mayor capacidad de respuesta a las necesidades del sector, mayor control y presencia de la entidad en todo el país.

Las dependencias antes mencionadas son las encargadas de dirigir, coordinar y ejecutar en cada departamento los planes, programas y proyectos establecidos por el Instituto de acuerdo a los requerimientos del sector y conforme a la misión, visión y el cumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control en los temas fitosanitarios y sanitarios.

Con esta decisión de crear dependencias permanentes en los departamentos, el Gobierno Nacional da inicio a la aplicación del principio descentralización administrativa, el cual era de carácter imperativo debido a la demanda de servicios que presenta el país en materia agropecuaria.

- **Personal y presupuesto**

Ahora bien, una vez creada la nueva estructura interna, se vio la necesidad de ajustar o modificar la planta de personal con el objeto de distribuir los cargos existentes entre las nuevas dependencias creadas.

La planta de personal del ICA antes de la reforma estaba constituida por 1.643 funcionarios en los diferentes niveles como: directivo, asesor, profesional, técnico, de apoyo y asistencial dentro de los cuales se encuentran cargos de libre nombramiento y remoción, cargos de carrera administrativa, con funcionarios nombrados en propiedad y otros en carácter de provisionalidad, ya fuera en forma temporal o definitiva dependiendo de la clase de vacante.

Con la expedición del Decreto 4766 de 2008, el Gobierno Nacional estableció una nueva planta de personal de carácter permanente para el ICA con un total de 1.616 cargos y una planta de carácter transitoria de 55 cargos, esta última con cargos ocupados por funcionarios en calidad de prepensionados y/o con fuero sindical para un total de 1.671 cargos.

La presente planta genero una disminución de 27 cargos permanentes, situación por la cual no fue necesario solicitar al Gobierno Nacional una adición al presupuestal para realizar el ajuste de la planta de personal, pues la planta en términos generales se mantuvo, solo se suprimieron algunos cargos con el objeto de incluir los cargos creados y la asignación salarial.

En este orden de ideas, se puede apreciar que a pesar de la modificación de la estructura orgánica, la cual incluyó nuevas dependencias, situación que en principio generó amplias expectativas para el sector agropecuario debido a la existencia de más áreas especializadas para el desarrollo y cumplimiento de las funciones del ICA, y que permitía al interior de la entidad contar con dependencias especiales como la Subgerencia de Regulación Sanitaria y Fitosanitaria, la Subgerencia de Análisis y Diagnóstico y la Subgerencia de Fronteras, al igual que las gerencias regionales, se presenta una gran limitante, en el sentido que no se aumentó la planta de personal para apoyar el cumplimiento de las funciones, pues en el estudio técnico del nuevo rediseño no se contempló el aumento de planta de personal.

Ahora bien, la falta de personal para cubrir las necesidades de servicio que presentan todas las dependencias impide un cumplimiento real y de forma eficaz de las funciones misionales de la entidad, solo para traer un ejemplo se hace un simple análisis en el sentido que el país está dividido en (32) departamentos, los cuales a su vez cuentan con (1.101) municipios de acuerdo a la información reportada por el DANE⁵⁵.

La situación anterior demuestra que con la planta de personal conformada por 1.616 funcionarios dentro de los cuales se encuentran directivos, profesionales, técnicos, personal de apoyo y asistencial, no se puede disponer de un grupo de personal calificado conformado por un

⁵⁵ Fuente: www.dane.gov.co. consultada el 10 de abril de 2016

profesional en materia vegetal y otro en material animal, y 2 o 3 funcionarios técnicos y de apoyo a la gestión, para que atiendan los requerimientos de sanidad de cada municipio, ya que dicho cálculo equivaldría a una planta aproximada de 5.505 funcionarios desarrollando exclusivamente funciones misionales en los departamentos, sin contar con el personal de la gerencia central y la parte administrativa que generaría un número adicional de personal.

Ante la situación planteada y para el cumplimiento de sus funciones misionales y de apoyo a la gestión, el ICA se ha visto obligado cada año a celebrar contratos de prestación de servicios profesionales, lo cual evidencia una planta paralela con la planta de personal, como se demuestra en la siguiente tabla:

Tabla 13. Relación de contratos de prestación de servicios

Año	2008	2009	2010	2011	2012
Número de contratos de prestación de servicios	330	596	840*	2.496*	2.117

Elaboración propia. Información extraída de Informes de Rendición de Cuentas 2008 a 2013.

*Contratación General dentro de la cual se encuentran los contratos de prestación de servicios profesionales

La creación de una estructura mayor con nuevas dependencias en el Instituto y teniendo en cuenta que el país presenta una alta demanda de acompañamiento para el sector agropecuario, no solo en el control sanitario y fitosanitario, sino también en la necesidad de apoyar todos los procesos de apertura de mercados, hace repensar que el ICA amerita una modificación de la planta de personal de forma integral para reforzar su capacidad operativa, por lo cual es necesario elaborar un estudio

técnico que revalué el rediseño institucional y justifique el aumento de la planta de personal para poder contar con un sistema de atención sanitario acorde a las necesidades del país y en busca de obtener un sistema seguro, confiable y reconocido como el de algunos países de América Latina, en especial el de Chile.⁵⁶

En consecuencia, la alta contratación de personal a través de la figura de contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en los últimos años y la falta de impulsar la implementación de mecanismos efectivos de tercerización para el cumplimiento de las funciones, este último como elemento propio de la NGP, demuestra que la planta de personal que actualmente posee el Ica es insuficiente para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales.

Lo anterior, genera no solo un riesgo sanitario para el país, sino un riesgo también de carácter económico, debido a la carencia de personal especializado en las áreas misionales y la falta de estabilidad del personal vinculado por contratación de prestación de servicios, este hecho perjudica la producción y comercialización de los productos agropecuarios, en muchos casos por la falta de vigilancia y control por parte del Instituto, para que los agricultores y ganaderos cumplan con todos los estándares nacionales e internacionales de MSF, al igual, que con las buenas prácticas agropecuarias exigidas por el comercio internacional para tener productos de óptima calidad para

⁵⁶ El Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) ha tenido una gran contribución al desarrollo del sector agropecuario en Chile; desde su creación, en el año 1967, ha desarrollado una estructura y operación propia que ha generado una cultura de trabajo de excelencia, con resultados reconocidos nacional e internacionalmente. (Ica, 2008)

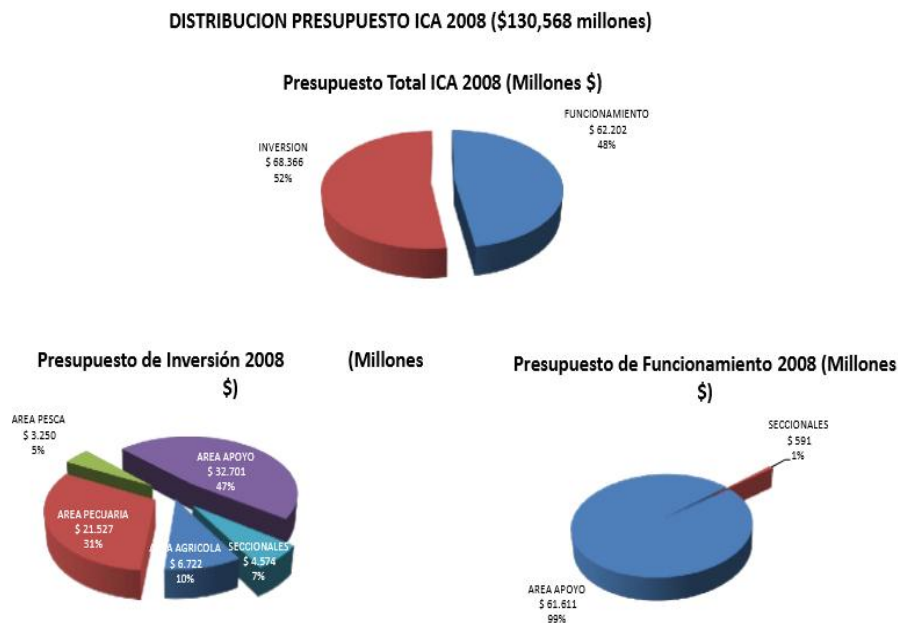
el consumo humano y para apoyar a superar las necesidades que debe afrontar el sector agropecuario debido a la globalización y la apertura de nuevos mercados.

Lo antes señalado desfigura los objetivos propuestos en la justificación de la reforma institucional, en la medida que se creó una estructura nueva con dependencias especializadas, la cual se considera adecuada para el cumplimiento de las funciones del Instituto y fue producto del análisis y estudio comparativo con los distintos sistemas sanitarios de varios países como Chile, Argentina, Cuba, Canadá, Ecuador y México entre otros, sin embargo, no se dimensionó las necesidades reales del país en materia de atención al usuario, por ende se desconocen algunos de los postulados de la Nueva Gestión Pública -NGP-, que pretendían fortalecer la estructura de la entidad en aras de mejorar el modo de funcionamiento de la misma.

Cabe agregar a esta situación anterior, realizar un análisis del comportamiento presupuestal de la entidad en los últimos 5 años a partir de la reforma administrativa efectuada al ICA, partiendo de las gráficas que se señalan a continuación desde el 2008 al 2012.

Gráfica 1. Presupuesto del ICA 2008

Distribución Presupuestal de 2008



Tomado – ICA (2014)

En esta gráfica, se demuestra la distribución del presupuesto de acuerdo a las áreas misionales y de apoyo de la entidad y dividido en presupuesto de inversión o de funcionamiento.

Al respecto, es notoria la falta de asignación de presupuesto de funcionamiento que se dio a las Seccionales en el 2008, pues, solamente recibieron 1% del total presupuestado, por lo tanto, esos recursos son ínfimos para desarrollar cualquier función a nivel regional con 27 Coordinaciones Seccionales que demandan mayores ingresos.

Gráfica 2. Presupuesto del ICA 2009

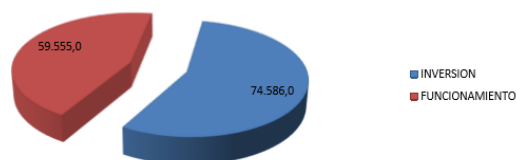
Distribución Presupuestal de 2009

PRESUPUESTO GENERAL ICA 2009 (Millones \$)	
INVERSION	74.586,0
FUNCIONAMIENTO	59.555,0
TOTAL	134.141,0

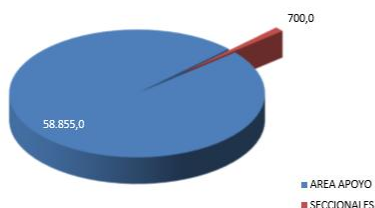
PRESUPUESTO INVERSION ICA 2009 (Millones \$)	
AREA APOYO	36.346,5
AREA ANIMAL	10.744,0
AREA VEGETAL	3.530,0
AREA REGULACION	150,0
AREA FRONTERAS	771,0
AREA DIAGNOSTICO	5.577,0
AREA PESCA	4.805,6
SECCIONALES	12.661,9
	74.586,0

PRESUPUESTO FUNCIONAMIENTO ICA 2009 (Millones \$)	
AREA APOYO	58.855,0
SECCIONALES	700,0
	59.555,0

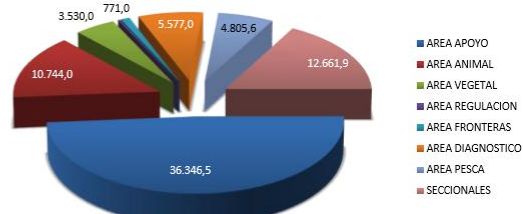
PRESUPUESTO GENERAL ICA 2009 (Millones \$)



PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO ICA 2009 (Millones \$)



PRESUPUESTO INVERSION ICA 2009 (Millones \$)

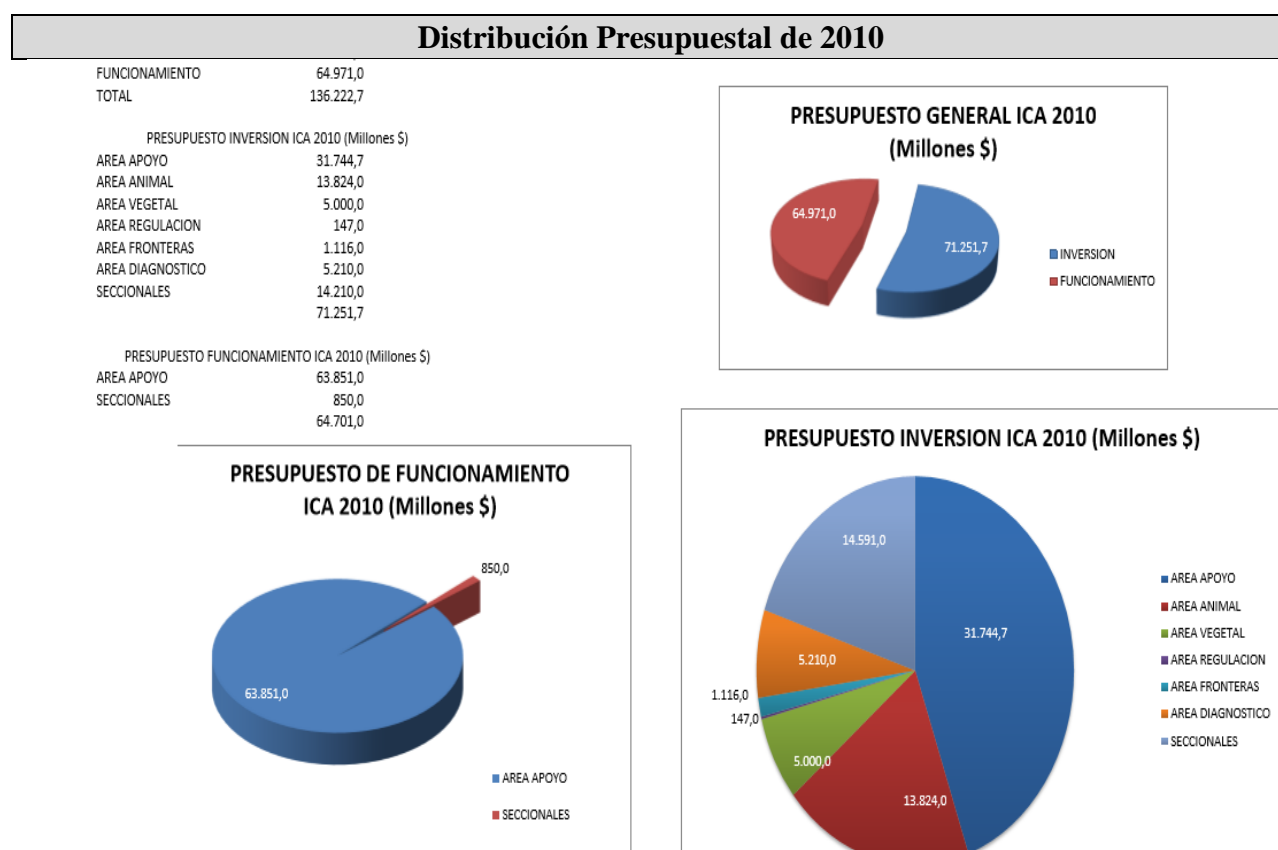


Tomado Ica (2014)

En esta gráfica, se presenta la distribución del presupuesto de inversión de acuerdo con las áreas misionales y de apoyo de la entidad, en el cual se incorporaron las nuevas dependencias que se crearon con el nuevo rediseño organizacional de la entidad, como las áreas de diagnóstico,

fronteras y regulación. De otro lado, se evidencia poco apoyo presupuestal para el funcionamiento de las Gerencias Seccionales.

Grafica 3. Presupuesto del ICA 2010

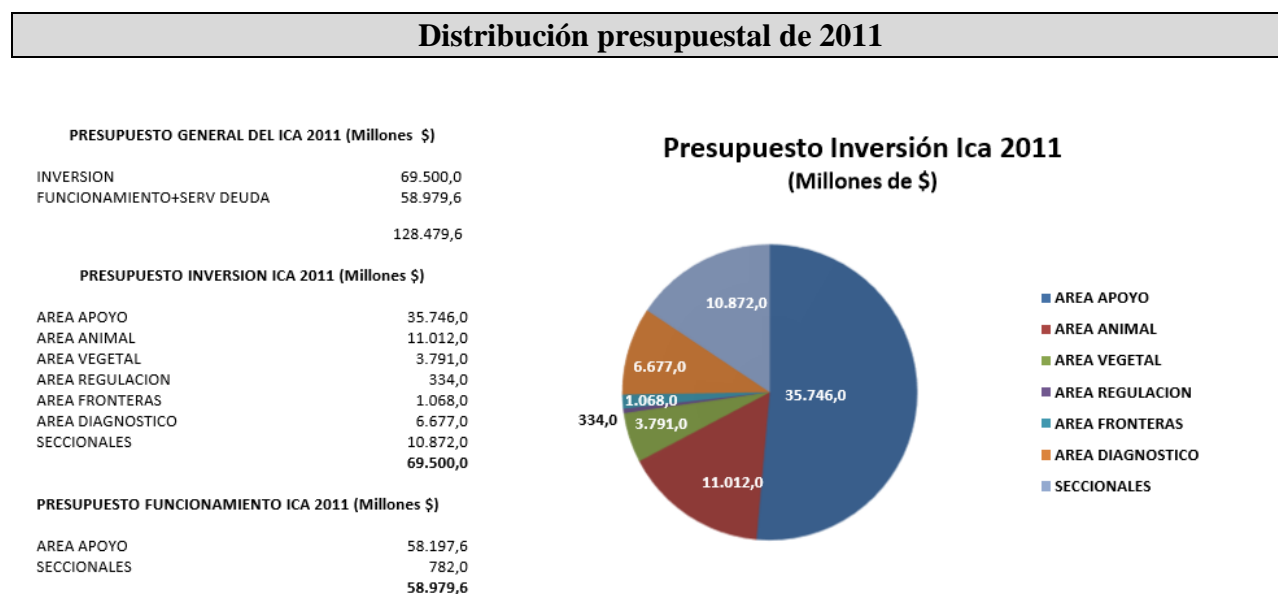


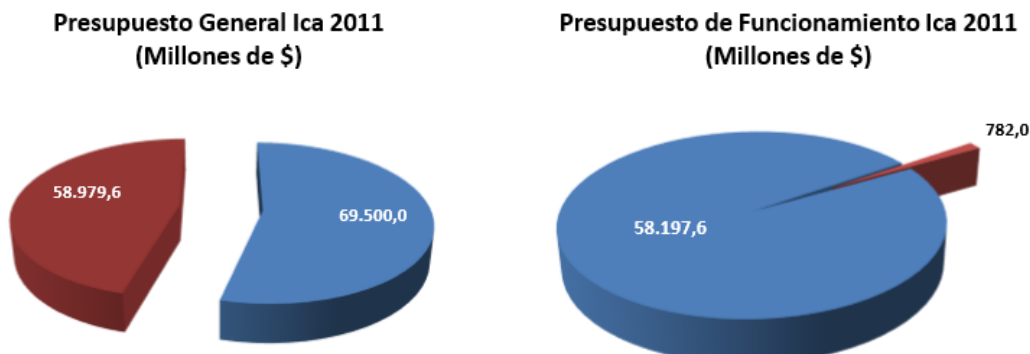
Tomado ICA (2014)

En esta gráfica, se aprecia la distribución del presupuesto de acuerdo a las áreas misionales y de apoyo de la entidad y si es el presupuesto de inversión o de funcionamiento.

Referente al presupuesto de inversión, se evidencia un incremento significativo para las Gerencias Seccionales y para las áreas de fronteras y animal, lo cual permite considerar que se está proyectando un presupuesto de acuerdo a los programas a desarrollar en cada una de las áreas, esto es un buen comienzo de dar aplicación al principio de planeación presupuestal de acuerdo a las necesidades del sector y a los resultados obtenidos en el año anterior, pues esa es la base para elaborar un buen presupuesto.

Gráfica 4. Presupuesto del ICA 2011





Tomado Ica, (2014)

En esta gráfica se evidencia una disminución del presupuesto, tanto de inversión como de funcionamiento para las Gerencias Seccionales que son las dependencias que requieren mayor inversión y atención por parte de la administración central. Se crearon 32 Gerencias Seccionales para ampliar la cobertura en la atención de los servicios, en especial vigilancia y control sanitario y fitosanitario que realiza la entidad, pero no es posible cumplir con todas las funciones a nivel regional, si no existe una distribución equitativa del presupuesto desde el nivel central, que brinde las herramientas necesarias a las Seccionales para cumplir con lo proyectado cada año.

Gráfica 5. Presupuesto del ICA 2012

Tomado Ica (2014)

De los cuadros de distribución presupuestal referenciados, se evidencia que solo en el 2010 se generó un incremento significativo para la gestión que cumplen las Gerencias Seccionales, pero en los otros años se mantuvo un ingreso promedio con tendencia a la baja, situación que demuestra

que a pesar de la reforma administrativa efectuada en el 2008 para ampliar la capacidad operativa de la Entidad y se crearon 32 Gerencias Seccionales para descentralizar la gestión administrativa del Instituto, no existe un interés real del nivel del central en fortalecer las regionales y dotarlas de instrumentos y personal necesario y en forma permanente para el cumplimiento de sus funciones.

Lo anterior, queda demostrado con el poco presupuesto que se asigna cada año a las Seccionales, situación que no permite que esas dependencias desarrollen grandes proyectos y cumplan de forma eficaz las finalidades del Ica como autoridad sanitaria y fitosanitaria, pues sigue reinando en el poder de decisión el centralismo.

Lo anterior, confirma que la dirección y manejo de la entidad a nivel regional continúa dependiendo del nivel central, lo cual le resta autonomía, responsabilidad y poder de decisión a las Gerencias Seccionales, desconociendo finalmente la figura de la descentralización de la gestión, que es una de las finalidades del rediseño y uno de los postulados de la Nueva Gestión Pública - NGP-.

Igualmente, no se evidencia un presupuesto por resultados, es decir que la planeación del presupuesto anual de inversión y gasto, este fundamentado en programas o proyectos que se hayan ejecutado en el año anterior.

- **Desregulación en la expedición de medidas sanitarias y fitosanitaria**

La Nueva Gestión Pública -NGP- establece como uno de sus fundamentos la desregulación, la cual es entendida como lo señala Fernández et al (2008c), "... la disminución de reglas y normas en el Sector Público, intentando a la vez que las que existan permitan un planteamiento estratégico de la gestión a través de la flexibilidad en su aplicación".

Respeto a este tema, es pertinente señalar que en el ICA con el nuevo rediseño creó la Subgerencia de Regulación Sanitaria y Fitosanitaria que es la dependencia encargada de proyectar y expedir toda la normatividad en materia agropecuaria.

Esta dependencia partiendo de la aplicación del principio de transparencia⁵⁷ establecido en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias⁵⁸ expedido por la Organización Mundial del Comercio -OMC- y en aras de promover la participación ciudadana nacional e internacional, en 2008 estableció el procedimiento de expedición de medidas sanitarias y fitosanitarias para la entidad.

⁵⁷ Los Miembros notificarán las modificaciones de sus medidas sanitarias o fitosanitarias y facilitarán información sobre sus medidas sanitarias o fitosanitarias de conformidad con las disposiciones del Anexo B.

⁵⁸ El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias entró en acción junto con el Acuerdo que establece la Organización Mundial del Comercio el 1° de enero de 1995 y hace referencia a la aplicación de reglamentaciones en materia de inocuidad de los alimentos y control sanitario de los animales y los vegetales. Colombia, mediante la Ley 170 de 1994, aprueba dicho acuerdo y mediante documento CONPES 3375/2005 se establece la Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos para el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias- MSF. Recuperado <https://www.minsalud.gov.co>

Dentro de las directrices impartidas en dicho procedimiento, se estipuló la necesidad de promover y aplicar la consulta pública de todos los proyectos de resolución o reglamentos técnicos de medidas sanitarias o fitosanitarias que expida la entidad.

La anterior decisión se tomó con varias finalidades, como: i) la publicación del proyecto de MSF para permitir la participación de la comunidad nacional e internacional del sector agropecuario; ii) cumplir con la aplicación del principio de transparencia, y demás principios consagrados a nivel internacional que exigen ese procedimiento; y iii) poder elaborar y expedir disposiciones más racionales y acertadas para el sector que garanticen su aplicación y la protección que se requiere de acuerdo al nivel de riesgo.

Dicho procedimiento se implementó a través de la creación de un ítem en la página web de la entidad denominado “consulta pública” a través del cual se publicaban los proyectos de MSF por 60 ó 90 días, y así, la comunidad en general podía consultar los proyectos y presentar por el mismo medio sus comentarios.

A continuación, se presenta una tabla que demuestra el trámite dado a los proyectos de resolución de MSF desde el 2009 al 2012, referente a la aplicación de la consulta pública nacional e internacional, sin incluir el 2008 porque solo a partir de diciembre de ese año, se creó la Subgerencia de Regulación Sanitaria y Fitosanitaria.

Tabla.14. Relación de proyectos de MSF expedidas y públicas

Año	2009	2010	2011	2012
Resoluciones ICA expedidas	30	60*	44	27
Resoluciones publicadas en el diario oficial y en la página web de la entidad.	30	60	44	27
Proyectos de Resolución ICA en consulta pública nacional	55	19	13	*
Proyectos de resoluciones notificados a organismos internacionales OMC o CAN	55 ⁵⁹	4	3	*

Elaboración propia. Información extraída de los Informes de Rendición de Cuentas 2008 a 2013. *Sin información.

De la tabla anterior, se puede concluir que el Instituto en el 2009 dio inicio a la implementación del procedimiento de consulta pública con la publicación de los proyectos de MSF, tanto a nivel nacional como internacional, gestión que permitió que Colombia en el 2009 se clasificará dentro de los 15 primeros países de todos los miembros de la Organización Mundial de Comercio -OMC- en dar aplicación al principio transparencia con la publicación de los proyectos en consulta.

Actualmente, este procedimiento de consulta pública de los proyectos de MSF de Colombia, no se está aplicando y se desconocen las razones que justifique dicha decisión. La inobservancia de este instrumento de publicación vulnera los principios de transparencia, eficacia y eficiencia, pues la consulta pública que permite la participación ciudadana, trae consigo un doble beneficio, tanto para la entidad como para los interesados, quienes pueden presentar sus comentarios y esto permite que las MSF sean disposiciones más acertadas para el sector, y facilita que los obligados aplicar

⁵⁹ Informe de Rendición de Cuentas 2010. Según reporte del Comité de Aplicación de MSF de la OMC. Colombia en materia de transparencia en 2009 ocupó el lugar 15 entre 153 miembros.

la medida se puedan ir preparando a nivel interno para aplicar la disposición una vez entre en vigencia.

En este caso, no podemos expresar que se ha dado aplicación al postulado de la desregulación que establece la NGP, ya que en vez de limitar la expedición de MSF y simplificar las vigentes, se continúa expidiendo sin ningún control especial regulación sobre el tema agropecuario.

Sin embargo, es de resaltar que en el informe de rendición de cuentas de 2009 presentado por el ICA, se evidenció un importante avance al señalar que en aras de administrar, modernizar y actualizar toda la normativa sanitaria y fitosanitaria de la Institución, durante este período la Subgerencia RSF realizó la primera compilación general de Resoluciones expedidas por el ICA entre 1969 y 2009, la cual contiene un total de 145.271 resoluciones expedidas por la entidad de varios temas dentro de las cuales se encuentran 592 Resoluciones de medidas sanitarias y fitosanitarias -MSF- vigentes, así:

Tabla 15. Clasificación de Resoluciones por áreas

Clasificación de normograma	Número
Resoluciones Agrícolas	309
Resoluciones Pecuarias	256
Resoluciones Agropecuaria	17
Resoluciones Pesca	10
Total	592

Tomado- Informe de Rendición de Cuentas Ica (2009)

Este proceso determinó el primer normograma sanitario y fitosanitario de la entidad, el cual posee un mundo infinito de disposiciones, situación que amerita un análisis de fondo para determinar la necesidad y vigencia de aplicación de tantas disposiciones que regulan el sector, es por ello que la entidad debe incluir este tema dentro de las líneas misionales del plan estratégico para que sea una prioridad institucional.

La regulación en el sistema sanitario y fitosanitaria no puede ir en aumento, se debe hacer una depuración de las normas y expedir una sola disposición por áreas de conocimiento, como se ha hecho en diferentes entidades del Estado, que se ha realizado un proceso de simplificación y compilación de la normatividad por temas, esta tarea puede generar mayor seguridad en el sector y confianza a nivel internacional, y así dar aplicación al postulado de desregulación que plantea la Teoría de la Nueva Gestión Pública -NGP-.

- **Sistema de Rendición de cuentas**

Con relación a la rendición de cuentas, se resalta que antes de la reestructuración efectuada en diciembre de 2008, el Instituto empezó a implementar el informe de rendición de cuentas anual, es así como a partir del 2006 la Gerencia General en compañía de los altos directivos del Instituto, realizaron los primeros meses de cada año un informe de rendición de cuentas y una audiencia pública en la cual presentaban al país y en especial a la comunidad que conforma el sector

agropecuario, un informe detallado por áreas y un balance general sobre los resultados obtenidos en el desempeño de la gestión administrativa de la entidad durante el año anterior.

El Instituto antes de proceder a realizar la audiencia pública de rendición de cuentas y en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales y en aras de permitir la participación de la comunidad en general, publicó en la página web de la entidad el informe de rendición de cuentas, dando así aplicación al principio de transparencia administrativa y permitir el control social por parte de la comunidad interesada.

Así mismo, en la audiencia pública que se realiza cada año, se abre un espacio de participación para que los interesados y acudientes puedan realizar preguntas relacionadas con la gestión administrativa de la entidad, es decir hacer preguntas para aclaraciones y/o adiciones referentes a los resultados presentados sobre los avances en la ejecución presupuestal, el cumplimiento del plan de acción, programas, proyectos, contratación y las acciones de mejoramientos de la gestión entre otros.

Este instrumento de rendición de cuenta tiene un amplio antecedente normativo⁶⁰ y desarrollo reglamentario que demuestra el interés especial del Gobierno Nacional de crear mecanismos

⁶⁰ Ley 489 de 1998: Organización y funcionamiento de la Administración Pública, Ley 594 de 2000: General de Archivos Ley 734 de 2002: Código Disciplinario Único, Ley 850 de 2003: Veedurías Ciudadanas, Ley 962 de 2005: Racionalización de trámites y procedimientos administrativos, Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1474 de 2011: Estatuto Anticorrupción, Ley 1551 de 2012: Nuevo Régimen Municipal, Ley 1712 de 2014: Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública

permanentes de transparencia, credibilidad y confianza en la gestión administrativa, y promover una consciencia en los directivos públicos de realizar un desempeño administrativo gerencial dirigido a obtener resultados en beneficio del interés general de la comunidad.

Es así; como en el 2010, el Gobierno Nacional estableció la política de rendición de cuentas en el documento Conpes 3654⁶¹ y expidió un Manual de Rendición de Cuentas para la Rama Ejecutiva, en el que se determina los lineamientos metodológicos únicos que deben tener en cuenta las entidades y los servidores públicos al momento de presentar su informe anual.

El ICA cada año realiza una audiencia de rendición de cuentas, dando aplicación a la normatividad establecida y en cumplimiento de la política de Estado, acogiendo constantemente las directrices señaladas por el Gobierno Nacional e innovando en la presentación de los informes en aras de mejorar este instrumento que es propio de los postulados que contienen la teoría de la Nueva Gestión Pública -NGP-, y que es una buena práctica administrativa que se debe continuar realizando para mostrar los resultados de la gestión administrativa de cada año, pues es una forma de control social que permite la participación activa de la ciudadanía.

⁶¹ Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. “Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos”.

- **Sistema de Gestión de la Calidad**

A partir del 2008, la entidad empezó a interesarse por el Sistema Integral de Gestión de la Calidad, pero fue solo en el 2009 que se creó un grupo de profesionales para impulsar, desarrollar y ejecutar todas las acciones necesarias para implementar un proceso de cambio en el quehacer de la entidad, y adoptará todos los instrumentos necesarios y principio contenidos en las directrices del sistema de gestión de la calidad.

El ICA en el informe de Rendición de Cuentas (2009), indicó expresamente que “se logró la implementación e integración con el Sistema de Calidad, del Modelo Estándar de Control Interno MECI, que facilita el control interno de la gestión. El 3 de febrero de 2009, el ICA recibió del ICONTEC los certificados ISO9001 y NTCGP1000 al Sistema de Gestión de la Calidad, certificaciones que son un reconocimiento al trabajo en equipo entre todas las dependencias y lo que permitió generar y promocionar la cultura de mejoramiento continuo.

La entidad ha estado desarrollando este sistema, con el fin de ofrecerles a los usuarios del sector agropecuario una institución con un modelo de gestión más eficaz, eficiente y efectivo, a través del diseño o ajuste de los elementos de planificación, operación, verificación y mejora, que en su conjunto son el Sistema y el mejor camino para brindarles a los ciudadanos los productos y servicios que realmente necesitan, usando eficientemente los recursos y generando un impacto socioeconómico significativo”.

Del 2010 al 2013 el Instituto Colombiano Agropecuario ha realizado grandes esfuerzos por mantener la certificación del ICONTEC, situación por la cual ha desarrollado una serie de acciones como la capacitación continua del personal de la entidad en los temas de calidad y los nuevos procesos desarrollados e implementados en el instituto para racionalizar los trámites, al igual que la continua divulgación de un boletín de calidad donde se recuerda a los funcionarios la importancia de conocer el sistema de calidad, su política, su objeto y sus principios entre otros.

A grandes rasgos, se puede señalar que el Instituto Colombiano Agropecuario –Ica- desde el 2008, dio inicio a un nuevo proceso de transformación institucional en busca de promover un cambio cultural en la forma de hacer las cosas dentro de la administración pública, principalmente para mejorar la calidad del servicio en aras que sus usuarios que corresponden especial a todos los que laboran o desarrollan proyectos en el sector agropecuario, cuenten con una entidad fortalecida y acorde a las necesidades de los nuevos cambios del país, por eso se trató de introducir preceptos de la teoría de Nueva Gestión Pública -NGP- que es el instrumento que contiene las bases necesarias de carácter gerencial, para que las instituciones del Estado tengan una mayor capacidad operativa y desarrollen de forma eficaz y eficiente todas sus funciones y logren los resultados que favorezcan el sector agropecuario y a su vez la economía del país.

Conclusiones

La reforma efectuada al ICA en 2008, no tuvo en cuenta algunos aspectos que se consideran fundamentales para el buen desempeño de la entidad, como: i) generar mecanismo que permitan el cambio generacional en la entidad debido a que existe un importante número de funcionarios especializados en temas agropecuarios en calidad de prepensionados; ii) establecer y desarrollar programas de capacitación permanente de actualización en temas de interés al agro que permitan a los funcionarios ser más visionarios para el cumplimiento de sus funciones; iii) dotar de instrumentos tecnológicos y de avanzada a los técnicos para realizar las visitas de vigilancia y control; vi) promover un amplio programa de tercerización de servicios con el sector privado que le sirva a la entidad para cumplir a cabalidad con sus funciones de vigilancia animal y vegetal para la minimización del riesgo agropecuario; y v) promover la creación de una ley que le permita a la entidad establecer una tarifa por los servicios prestados, pues actualmente no existe fundamento para ello.

La política de sanidad e inocuidad establecida en el documento CONPES 3375 de 2005, determinó que era necesario realizar una adecuación y fortalecimiento institucional del Sistema Nacional MSF, por lo cual la reforma Administrativa efectuada en el 2008 al Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- era imperativa hacerse en aras de fortalecer y modernizar una de las entidades que hace parte integrante del Sistema Nacional Sanitario y Fitosanitario, la cual deben contar con

una estructura adecuada a los nuevos desafíos del país, que permita una mayor capacidad operativa para afrontar las necesidades y debilidades en temas de sanidad, al igual que apoyar todos los procesos de apertura de mercados para los productos colombianos y servir mejor a los ciudadanos del sector agropecuario, por eso uno de los cambios significativos fue la creación de las nuevas subgerencias técnicas que permiten una independencia en las decisiones debido a que la misma área no ejerce las funciones de vigilancia, control y sanción como antes.

El cambio organización del ICA de acuerdo a la nueva estructura organizacional se aprecia que está acorde a las necesidades del país, pues se amplió la estructura con la creación de nuevas dependencias y gerencias seccionales para el cumplimiento de las funciones misionales de inspección, vigilancia y control de sanidad animal y vegetal. Sin embargo, este aspecto no mejoró en su totalidad la gestión como se esperaba porque no se fortaleció la capacidad de atención regional, debido que no se asignaron ni recursos humanos, ni técnicos, ni presupuestales para ello, es decir, la reforma se quedó en el papel porque en la práctica no se pudo desarrollar por falta de recursos y por ende no cumplió con su finalidad que era mejorar la gestión institucional del Ica y generar un cambio cultural en el quehacer diario de la entidad.

Para el ICA, la falta de asignación de personal capacitado y especializado en los temas del sector agropecuario, se hace más notoria con el incremento en la contratación de personal por prestación de servicios profesionales, situación que hace concluir que el Instituto requiere de una revisión de carácter urgente del tema o promover mecanismos de tercerización de servicios con organismos

privados especializados que garanticen el cabal desempeño de las funciones, y así, disminuir el exceso de contratación de personal sin experiencia y de carácter temporal que no aporta mayor beneficio institucional y además, no caer en la configuración de tener una planta paralela con la planta de personal de la entidad, pues esta situación está expresamente prohibida en las normas presupuestales.

El Gobierno Nacional con el nuevo rediseño organizacional buscó incorporar en el ente público, algunos de los postulados gerenciales consagrados en la teoría de la Nueva Gestión Pública –NGP– como la descentralización, la desregularización, modernización del empleo, del sistema de control interno y la rendición de cuentas, entre otros, esto con el fin de generar un cambio cultural institucional en el modo de funcionamiento. Del análisis se pudo determinar que estos postulados no se han aplicado su totalidad a causa que no cuentan con todos los elementos necesarios para ellos, por ejemplo se crearon gerencias seccionales para promover la descentralización pero sin autonomía, sin personal, ni presupuesto, situación por la cual ICA con la reforma solo dio pequeños pasos para comenzar un cambio cultura sobre la forma de hacer las cosas en la administración pública, al igual, que se presenta una mínima superación de las debilidades Institucionales, lo cual no ha permitido obtener los resultados esperados, ni se anticipó a las necesidades del sector.

El Instituto presenta interés en generar espacios de participación ciudadana, pero no los mantiene activos, lo cual se refleja por ejemplo con la implementación de la consulta pública para los

proyectos de medidas sanitaria y fitosanitaria a través de la página web, pero esta práctica que fue impulsada de forma muy disciplinada los primeros años de implementación de la reestructuración en 2009 y 2010 y que mejoró el índice de transparencia del país ante la OMC, al igual que estaba generando una cultura participativa de la comunidad en la medida que presentaban sus preocupaciones u observaciones a los proyectos, está siendo olvidada por la administración actual del Instituto, por lo cual es necesario reactivarla y permitir la interrelación con la comunidad agropecuaria en la elaboración y discusión de los proyectos de MSF, lo cual genera más transparencia y participación ciudadana en la toma de decisiones de país.

Del mismo modo, se señala que en la implementación de la reforma no se cumplió el ciclo de las políticas públicas, en la medida que por parte del Programa de Renovación de la Administración Pública, como principal promotor de los cambios estructurales de las entidades, no se desarrolló un instrumento que permitiera hacer una evaluación paralela a la implementación de la reforma, situación que demostrara que tan efectiva o no fue para el Gobierno y para el sector agropecuario el cambio implementado. Lo anterior, era fundamental para poder hacer los ajustes necesarios en un tiempo real y oportuno, por lo tanto, es necesario que el Gobierno establezca instrumentos de evaluación a la par de la implementación y desarrollo de las reformas administrativas que permitan adoptar las medidas correctivas al caso en tiempo oportuno.

Finalmente, es importante resaltar que Colombia, consciente de los beneficios de los postulados de las teorías sobre organización administrativa, ha expedido una serie de normas y documentos

de política pública en aras de volver de carácter imperativo su aplicación permanente en la gestión de las entidades del orden nacional como territorial, con el fin de incrementar los niveles de eficiencia, eficacia, y transparencia en el modo de funcionamiento de las administraciones, es especial en la ejecución del presupuesto, las metas y programas de las entidades, para implementar de forma gradual en la administración pública una cultura de buenas prácticas administrativa

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (2004) *Políticas Publicas*, Editorial Porrúa. México. (p.50)
- Arellano Gault, D., Gil, J R., Ramírez, M., y Rojano, A., (2000) “Nueva Gerencia Pública en Acción: Procesos de Modernización Presupuestal. Un Análisis Inicial en Términos Organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México) *Revista CLAD Reforma y Democracia* No 17, Caracas.
- Arellano, D (2000) *Más Allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*. Centro de Investigación y Docencias Económicas .CIDE- Primera edición. México.
- Araya, E y Cerpa, (2009) “La Nueva Gestión Pública y las Reformas en la Administración Pública Chilena”. *Revista de Estudios Politécnicos*. No. 11, Vol. VII, 1 - 29 Consulta realizada en marzo de 2011. Disponible en la página web: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n11/n11a03.pdf>
- Baca, L., Bowser-Liwerant, J., Castañeda, F.; Cisneros, I., y Pérez G. (2000) *Léxico de la Política*, pág. 4, Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Heinrich Böll, Fondo de Cultura Económica, México. (p.4)
- Banco de la Republica (2003) *Análisis del Nivel adecuado de Reservas Internacionales*. Recuperado: www.banrep.gov.co/es/saldo-reservas-internacionales.
- Bresser Pereira, L (1998), "La Reforma del Estado de los años noventa: Lógica y Mecanismos de Control", en *Revista Desarrollo Económico*, vol. 38, núm. 150, julio – septiembre
- Barzelay, M (2001) “La Nueva Gerencia Pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos”. En: *Revista CLAD. Reforma y Democracia*, N° 19. Caracas, consultado en www.clad.org.ve/fulltext/0038544.pdf.
- Barzelay M. (2003) *La Nueva Gestión Pública. Un Acercamiento a la Investigación y al debate de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cejudo, G. (2011). *Nueva Gestión Pública*, (Comp). Biblioteca Básica de Administración Pública, México D.F, Siglo Veintiuno Editores.

- Contraloría de Bogotá (2008) Evaluación de la implementación y funcionalidad del presupuesto orientado a resultados -POR
- Derecho de Petición, (2014). Respuesta emitida por el ICA sobre temas de presupuesto.
- Chiavenato, (2006) Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. Bogotá: McGraw-Hill.
- Culebro, J.(2008) “Gestión Pública”, versión impresa ISSN 1405-1079; volumen 17 No 1 México (p. 36).
- Dávila L, de Guevara. M. (2004) Teorías Organizacionales y Administración, Enfoque Critico. Segunda Edición, Colombia. Mc Graw Hill. (p. 24, 76)
- Del Castillo Guevara J, Mena Mogica M, (2011) La gestión de documentos de archivo en el actual contexto organizacional y la introducción a la Norma ISO 15489, (p.50) Revista Cubana de ACIMED.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2010) Informe en el Bicentenario de la Independencia de Colombia 1810 -2010.
- Dessler, Gary (1942) Organización y Administración: enfoque situacional. Prentice – Hall Hispanoamericana S.A. México. p. 26. Recuperado: <http://www.urbe.edu/UDWLibrary/InfoBook.do?id=5773>
- Diagnóstico Institucional - Estudio Técnico (2008) sobre la Reforma el Instituto Colombiano Agropecuario-ICA-.
- Dussauge L, M. (2009) “¿Todos los caminos llevan a la Nueva Gestión Pública? Argumentos sobre las reformas administrativas en países en desarrollo”. Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública, N°13.
- Fernández, Fernández, J y Rodríguez, A (2008) Modernización de la Gestión Pública, Necesidades, Incidencias, Límites y Crítica. León – España.
- Ferlie, E., Ashburner, L. Fitzgerald, L., y Pettigrew, A. (1996). Nueva Gestión Pública en Acción. Oxford: Oxford University Press.

- Fayol, H. (1987) Administración Industrial y General. Principios de la Administración Científica, Decimocuarta edición, Librería de Ateneo Editorial, Buenos Aires. *Recuperado:* https://isabelportoperez.files.wordpress.com/.../ppios_admc3b3n_ctifica1
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola -FIDA- (1999). Junta Ejecutiva 67 Roma.
- García Sánchez, I (2007) La Nueva Gestión Pública, Evolución y Tendencias, Salamanca Instituto de Estudios Fiscales.
- Gil, H (2011) El Taylorismo sigue vivo *Recuperado* <http://www.gerencie.com/el-taylorismo-sigue-vivo.html>.
- Gómez Leyton, J. C. y Escalante Lara, Z. (2008). La conflictiva relación entre Estado, mercado y sociedad civil en Nuestra América. América Latina, 8, 9-32.
- Guerrero, Orozco O (2009) “El Fin de la Nueva Gerencia Pública”, Revista Chilena de Administración Pública / N° 13 Junio 2009 .(p.12)
- Guerrero, Orozco O (2008) “Fundamentos intelectuales de la Nueva Gerencia”, Ponencia en el XIII Congreso Internacional del CLAD. Argentina.
- Hamburguer, Fernández A. (2014) Estado, mercado y sociedad civil en la historia reciente de América Latina: el fracaso del intento de modernización de la región.
- Hood, Christopher. 1991. “A public management for all Seasons? Public Administration, 69 (1), (3-19).
- Informes de Rendición de Cuentas (2008 al 2012) Instituto Colombiano Agropecuario ICA. *Recuperado* www.ica.gov.co
- Jáuregui Alejandro (2001) Los Principios de la Administración Científica de Taylor e Introducción al Fordismo. *Recuperado* <http://www.gestiopolis.com/principios-de-la-administracion-cientifica-taylor-y-ford/>
- Jiménez, Castro Wilburg (2006) La Reforma Administrativa, la Reforma del Estado y la Privatización de Instituciones, empresas y programas públicos. Editorial Universidad Estatal a Distancia. San José de Costa Rica.(p.140)
- Jones, GW (1993) La Modernización Administrativa en el Reino Unido, Una Perspectiva General. Madrid (p, 2) *Recuperado:* <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/viewFile/>

- Manual de Rendición de Cuenta de 14 de julio de 2014, Departamento Administrativo de la Función Pública y Departamento Nacional de Planeación. Recuperado www.dnp.gov.co.
- Montenegro, A (1991) La Republica Pacifica, Plan de Desarrollo Económico y Social. 1990-1994. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado: www.dnp.gov.co.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (1993) Administración Pública: Modelos de los países de la OCDE, París, Francia.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (1995) La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE, Madrid, España: Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (1997) La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE, Madrid, España: Ministerio de las Administraciones Públicas. Secretaria General Técnica.
- Orjuela Escobar (2000) La Debilidad del Estado Colombiano en tiempos del Neoliberalismo y el Conflicto Armado. *Revista de ciencias sociales* de la facultad de ciencias sociales de la Universidad de los Andes. Bogotá. Edición especial.
- Ormond, Derry y Löffler, Elke.(1999) “Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 13. Consulta realizada en febrero de 2011.Disponible en la página web: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma>.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison Wesley Publishing Company.
- Perry, Santiago (2000) Impacto de la Reformas Estructurales en la Agricultura Colombiana. Red de Desarrollo Agropecuario, Cepal. Santiago de Chile
- Plan Estratégico del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA- al 2012. Recuperado en www.ica.gov.co.
- Romero Pérez, J, (enero – abril 2012) Una estrategia para el Estado Contemporáneo: La Nueva Gerencia Pública. *Revista de Ciencias Jurídica* No 127 (89 a 108) Universidad de Costa Rica.
- Samper, A (1969) *Desarrollo Institucional y Desarrollo Agrícola*, No 4 Tomo II IICA Oficina de Planeamiento. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, San José de Costa Rica.

- Sánchez González, J (2002) *Gestión Pública y Governance*, Toluca, México; Instituto de Administración Pública del Estado de México. (p.45, 92)
- Taylor, F (1979) “Principios de la Administración Científica” Frederick Winslow Taylor, 1979 19ª Edición en Español México: Herrero Hermanos Sucs, recuperado www.laisumedu.org/DESIN_Ibarra/salon/2006i/fta06i/lectura-03.pdf.
- Weber, Max. *¿Qué es la burocracia?* sl: Libros Tauro. Documento disponible en: www.ucema.edu.ar/~ame/Weber_burocracia.pdf.
- Vitullo, G (2012) Hacia una administración pública democrática y popular: elementos para la discusión; XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.

Anexo I

- Decreto 2171 de 1992. Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.
- Decreto 2165 de 1992. Por el cual se reestructura la Superintendencia Nacional de Salud.
- Decreto 2162 de 1992. Por el cual se reestructura el Ministerio de Defensa Nacional y otras entidades adscritas o vinculadas al mismo.
- Decreto 2153 de 1992. Por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2132 de 1992. Por el cual se reestructuran y se fusionan entidades y dependencias de la administración nacional.
- Decreto 2126 de 1992. Por el cual se reestructura el Ministerio de Relaciones Exteriores y se determinan las funciones de sus dependencias.
- Decreto 2116 de 1992. Por el cual se suprime la Superintendencia de Cambios.
- Decreto 2112 de 1992. Por el cual se reestructura el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Decreto 1211 de 1993. Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, y se expide su estatuto básico.

- Decreto 2453 de 1993. Por el cual se determina la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se dictan otras disposiciones

Anexo II

- Ley 4 de 1992. Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.
- Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.
- Ley 119 de 1994. Por la cual se reestructura el servicio nacional de aprendizaje, Sena, se deroga el decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones.
- Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Ley 190 de 1995. Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.
- Ley 318 de 1996. Por la cual se establecen mecanismos para el manejo de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los compromisos con los organismos financieros internacionales, se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y se dictan otras disposiciones para el fomento de la cooperación internacional.

- Ley 344 de 1996. Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones
- Ley 443 de 1998. Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.
- Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
- Ley 872 de 2003. Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios.
- Ley 790 de 2002. Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República.
- Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, señala expresamente que en todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado

de los objetivos, planes y programas desagregados, para mayor control del presupuesto y en el caso particular de los entes territoriales, les obliga a presentar ante la respectiva Asamblea o Concejo, a título informativo, un marco fiscal de mediano plazo.

- Ley 872 de 2003. Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios”, el parágrafo 1 del artículo 4 establece que el sistema de gestión de la calidad tendrá como base fundamental el diseño de indicadores que permitan, como mínimo, medir variables de eficiencia, de resultado y de impacto que faciliten el seguimiento por parte de los ciudadanos y de los organismos de control, los cuales estarán a disposición de los usuarios o destinatarios y serán publicados de manera permanente en las páginas electrónicas de cada una de las entidades cuando cuenten con ellas.
- Ley 909 de 2004. Consagra la gerencia pública, los nuevos requisitos del empleo público, los acuerdos de gestión, la evaluación del desempeño y la carrera administrativa, entre otros.
- Ley 962 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.
- Ley 1014 de 2006. Fomento a la cultura del emprendimiento.
- Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, "Por la cual se expide el Estatuto General de

Contratación de la Administración Pública" y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

- la Ley 1253 de 2008. Por la cual se regula la productividad y competitividad.
- Ley 1296 de 2009. Por medio de la cual se modifica el artículo 1° de la Ley 1148 de 2007.
- Ley 1368 de 2009. Por medio de la cual se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1444 de 2011. Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Ley 1481 de 2011 - Por medio de la cual adiciona un capítulo a la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1483 de 2011. Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.
- Decreto 1500 de 2012. Por medio del cual se dictan medidas para la organización, articulación y funcionamiento del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación.

- Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1748 de 2014. Por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1778 de 2016 - Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción.

Las anteriores normas han sido reglamentadas a través de decretos que complementan su aplicación.

Directivas Presidenciales

- Directiva Presidencial 02 de 1994. Por la cual se fijan directrices para el desarrollo de la función de control interno en las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del orden Nacional.
- Directiva Presidencial 01 de 1997. Por la cual se desarrolla el Sistema de Control Interno.
- Directiva Presidencial 09 de 1999. Por la cual se dictan Lineamientos para la implementación de la Política de Lucha Contra La Corrupción.

- Directiva Presidencial 02 de 2000. Por la cual se establece la Política de Gobierno en Línea – Agenda de Conectividad-.
- Directiva Presidencial 04 de 2000. Por la cual se fortalece el control interno en el marco de la política de lucha contra la corrupción y nombramiento de los Jefes de Control Interno del nivel nacional
- Directiva Presidencial 02 de 2002. Sobre el tema del respeto al derecho de autor y los derechos conexos, en lo referente a utilización de programas de ordenador (software)
- Directiva Presidencial 10 de 2002. Acerca del Programa de Renovación de la Administración Pública hacia un Estado Comunitario
- Directiva Presidencial 12 de 2002. Sobre la Lucha contra la Corrupción en la Contratación.
- Directiva Presidencial 13 de 2002. Sobre Racionalización de las plantas de personal como acción inmediata del programa de Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario.
- Orden Presidencial 14 de 2002. Sobre el fortalecimiento del control interno en el marco de la lucha contra la corrupción y selección de los jefes de unidad u oficina de coordinación del control interno de las entidades y organismos de la rama ejecutiva del orden nacional a las cuales se les aplica la Ley 87 de 1993.
- Directiva Presidencial 01 de 2003. Orden sobre contratos de consultoría.

- Directiva Presidencial 04 de 2003. Orden Lucha contra la Corrupción en la Contratación Estatal.
- Directiva Presidencial 05 de 2003. Acerca de las funciones de edición e impresión de documentos y publicaciones de las entidades del Sector Público a nivel nacional - Programa de Renovación de la Administración Pública.
- Directiva Presidencial 08 de 2003. Donde se establecen la Orden para el Cumplimiento de los Planes de Mejoramiento acordados con la Contraloría General de la República.
- Directiva Presidencial 11 de 2003. Acerca del Orden sobre el Manejo Gerencial de la Entidades y Renovación de la Administración Pública.
- Directiva Presidencial 01 de 2004. Orden Presidencial sobre información relacionada con pasivos contingentes y con la actividad litigiosa a cargo del Estado.
- Directiva Presidencial 01 de 2005. Ordenes en Materia de Racionalización y Simplificación del Ordenamiento Jurídico.
- Directiva Presidencia 03 de 2012. Sobre Plan de mejoramiento, informe mensual de seguimiento, austeridad del gasto.
- Directiva Presidencia 04 de 2012. Sobre eficiencia administrativa y lineamientos de la política cero papel en la administración pública.
- Directiva Presidencia 03 de 2013. Sobre Plan de Mejoramiento, informe mensual de seguimiento; austeridad del gasto.

- Directiva Presidencial 06 del 02 de diciembre de 2014. Sobre Plan de austeridad.
- Directiva Presidencial 01 del 18 de febrero de 2015. Sobre reporte a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de posibles actos de corrupción o irregularidades.

Anexo III

- Conpes 2652 de 1993. Donde se delinearon estrategias dirigidas a la consolidación del proceso de apertura económica
- Conpes 3106 de 2001. Gestión pública orientada a resultados compromisos sectoriales 2001.
- Conpes 3126 de 2001. Sostenibilidad de las finanzas públicas del gobierno nacional central 2001-2010.
- Conpes 3186 de 2002. Una Política de Estado para Eficiencia y la Transparencia en la contratación pública.
- Conpes 3248 de 2003. Renovación de la Administración Pública, que tiene dentro de sus tareas busca generar cambios institucionales como racionalizar funciones, redimensionando el tamaño de las estructuras administrativas, sanear las finanzas y fortaleciendo la capacidad de las entidades para cumplir con sus objetivos esenciales.
- Conpes 3294 de 2003. Políticas de contratación pública para un Estado Gerencial.
- Conpes 3251 de 2003. Renovación de la Administración Pública: Programa para la Gestión Eficiente de Activos Públicos.
- Conpes 3294 de 2004. Renovación de la Administración Pública, Gestión por Resultados y Reforma del Sistema Nacional de Evaluación.
- Conpes 3292 de 2004. Racionalización y automatización de trámites.
- Conpes 3446 de 2006. Lineamientos para política nacional de la calidad.

- Conpes 100 de 2006. Lineamiento para la Focalización del Gasto Público.
- Conpes 3399 de 2005. Programa de Renovación de la Administración Pública: Reforma de la Institución para la Regulación y Supervisión de los Mercados Financieros.
- Conpes 3645 de 2010. Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los ciudadanos.
- Conpes 3649 de 2010. Política Nacional de Servicio al Ciudadano
- Conpes 167 de 2013. Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción.

Anexo IV

Entrevista realizada a funcionarios y exfuncionarios del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA-, sobre el rediseño institucional del 2008.

(J, González, septiembre 13 de 2016). Años laborados en el ICA: 2 años, 3 meses y 2 días.

1. ¿Cuál es su opinión respecto a la reforma institucional efectuada al ICA en el 2008?.

“En mi opinión, la reforma efectuada al ICA se adecuó a las necesidades que el Estado estaba requiriendo para que la entidad encargada de velar por la sanidad animal y vegetal, y fuera más efectiva en el cumplimiento de sus competencias legales”.

2. ¿Qué aspectos considera que no se tuvieron en cuenta y que se deben incluir o cuales se deben mejorar?

“Se debió fortalecer económicamente y con personal a las Seccionales y a las Oficinas que tiene el ICA a nivel nacional; Así mismo, en el tema de la construcción de normas se debió estipular que las mismas obligatoriamente debían ser debatidas con todos los actores del sector agropecuario, a lo sumo en las ciudades principales del país y dejándose constancia de la divulgación.”

3. ¿Considera que con la reforma el ICA está cumpliendo las funciones de acuerdo a las necesidades actuales del país?

“En mí sentir sí; el hecho de separar la construcción de las normas de la parte técnica, dio un espacio para que haya más organización en la elaboración de las mismas”.

Anexo V

(Se reserva el nombre a petición del entrevistado, septiembre 20 de 2016). Años laborados en el ICA: 18 años de servicios,

Pregunta: ¿Cuál es su opinión respecto a la reforma institucional efectuada al ICA en el 2008?

“Sobre el rediseño del ICA, consideró que se fortaleció la institución en temas de investigación y sanidad, y se dio la importancia de administrar el comercio internacional, pues se convirtió la entidad en la oficina de comercio del sector.

Se crearon varios Subgerencia técnicas, pensando su desempeño a través de mapas de procesos como la de laboratorios, regulación y semillas que presentan amenazas en el contexto internacional, pero gracias a su coordinación se logra la admisibilidad en el comercio.

Se separa la Subgerencia de Frontera, para fortalecer la gestión, pues es la primera barrera sanitaria que se presenta en el comercio internacional, ya que debe certificar la exportaciones y las importaciones.

El rediseño fue positivo, en la medida que se fortalecieron los laboratorios, la acreditación de pruebas y este tema cogió una dinámica distinta en el sector. Igualmente, el tema de regulación y evaluación de riesgo se fortaleció porque cuenta con personal especializado en las áreas, que

permite garantizar la salud pública, el control oficial, la asistencia técnica, sanidad e inocuidad de buenas prácticas agropecuarias, requisitos exigidos para las exportaciones de Colombia.

Pero esta reforma, también presenta un lado negativo y es la existencia de tantas subgerencias que actúan desarticuladamente, que no permite desarrollar campañas sanitarias integrales, creo que existen funciones similares en las dependencias y eso también impide una buena coordinación.

En las Direcciones técnicas del Instituto se debe aplicar la meritocracia, ser más exigente en el personal que se vincula, que tengan conocimientos especializados para desarrollar las funciones, pero lo que se ha visto estos años, esa tarea no ha sido fácil lograrla.

Otro problema que presenta el Instituto, es la departamentalización se considera que las plagas no tienen límite político administrativo, por lo tanto, se debe reevaluar esta situación. También, considero que el tema administrativo de apoyo se debe disminuir y tercerizar algunos servicios para ello.

Por otro lado, no existe personal contratado para el control y otorgamiento de las licencias de movilización vegetal, por lo que estamos en constante riesgo en esa materia, diferentes es con el área pecuaria que tenía contrato con la Federación Colombiana de Ganaderos -Fedegan-, para ese tema.

En las negociaciones bilaterales para la apertura de mercados agropecuarios, por parte de los otros países se negocia con equipos sólidos e interdisciplinarios, en cambio, Colombia no dispone de personal con perfil para ello, no hay continuidad del personal se está continuamente renovándose

debido a los cambios políticos, no hay gente de planta que tengan la capacitación y se pueda formar equipos sólidos y que participen a la altura del personal que integran los organismos internacionales con los que muchas veces se trata.

Para terminar, referente a la investigación no existe recursos ni personal que permita hacer investigación para mantener el status sanitario, es decir no hay personal para ver en el campo que pasa.”

Anexo VI

(L A, Tobón, septiembre 11 de 2016). Años laborados en ICA: 5 años, 3 meses.

1. ¿Cuál es su opinión respecto a la reforma institucional efectuada al ICA en el 2008?.

“Si bien es cierto, la reforma Institucional tenía un objeto importante, cual era desconcentrar las funciones de algunas áreas (nivel central y de las subgerencias existentes), de manera que se especializará en temas de importancia en áreas como la regulatoria, el diagnóstico y el control fronterizo. La reforma no tuvo la implementación por quienes tuvieron la labor legal y técnica de conformarla y quedó en manos de funcionarios que no conocían el objeto y no consideran oportuno implementarlo, lo que no permitió lograr el objetivo de la reestructuración”.

2. ¿Qué aspectos considera que no se tuvieron en cuenta y que se deben incluir o cuales se deben mejorar?

“Se dejó de lado la necesidad de realizar un relevo generacional en quienes ejercen las funciones de dirección, lo que en la práctica no permitió implementar las reformas de fondo.

El Decreto que reglamentó las funciones dejó espacios normativos que han sido interpretados de manera subjetiva al amañó de los intereses de la entidad, funciones que por interpretación la asume o repelen algunas áreas siendo competencia de otras, es el caso para citar un ejemplo específico de la expedición de normas administrativas, cuando tiene muchas aristas se dice que es de regulación debiendo ser de la oficina asesora jurídica.

Muchos aspectos a mejorar, especialmente el respecto a la exigencia técnica que requiere la entidad”.

3. ¿Considera que con la reforma el ICA está cumpliendo las funciones de acuerdo a las necesidades actuales del país?

“La reforma logró mejorar algunas áreas, no obstante, no son suficientes para las necesidades del país, problemas de tipo presupuestal y la gran influencia política limitan la labor técnica de esa entidad”.